



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2014

Anpassung der Quoren bei e-Collecting, Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau

Braun Binder, Nadja

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-141631>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Braun Binder, Nadja (2014). Anpassung der Quoren bei e-Collecting, Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau. Aarau: s.n..

ANPASSUNG DER QUOREN BEI E-COLLECTING (A1F5)

GUTACHTEN

im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau

erstellt von

Dr. Nadja Braun Binder
Bügel 17
D-71336 Waiblingen

17. Juni 2014

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungen	3
Abgekürzte Quellenangaben	4
I. Ausgangslage	5
II. Quoren und Sammelfristen im Bund und in den Kantonen	6
A. Quoren und Sammelfristen im Bund.....	6
B. Quoren und Sammelfristen in den Kantonen	8
III. Sinn und Zweck von Quoren.....	9
A. Hauptargumente in den politischen Debatten.....	9
1. Vorsichtige Orientierung an der Zahl der Stimmberechtigten	9
2. Minderheitenschutz als Obergrenze der Quoren	10
3. Funktionsfähigkeit des Staatsapparates als Untergrenze der Quoren.....	10
4. Beurteilung mit Blick auf e-Collecting	10
B. Untersuchungen zur Wirkung der Quoren und Fristen	11
1. Keine signifikanten Auswirkungen der Quoren und Fristen	11
2. Beurteilung mit Blick auf e-Collecting	12
C. Exkurs: Zum Argument der „Initiativenflut“	13
1. Entwicklung der zustande gekommenen Volksinitiativen	13
2. Hintergrund des Unmuts gegenüber der „Initiativenflut“	14
3. Reaktion der Behörden auf die zunehmende Zahl der Volksinitiativen.....	15
4. Konsequenzen mit Blick auf e-Collecting.....	15
IV. Veränderungen mit e-Collecting	16
A. Erleichterungen für Komitees.....	16
1. Angebot von elektronischen Unterschriftenlisten & Nutzung von Social Media	16
2. Entwicklung der „knapp“ und „komfortabel“ zustande gekommenen Volksinitiativen	17
B. Erleichterungen für Stimmberechtigte	18
C. Erleichterungen für Behörden (Stimmrechtsbescheinigung & Kontrolle)	19
1. Aktuelle Probleme mit der Stimmrechtsbescheinigung	19
2. Harmonisierung bzw. Zentralisierung der Stimmregister	20
D. Sicherheitsanforderungen.....	21
1. Aufbewahrung elektronischer Unterschriften	21
2. Verhindern von Unterschriften-Phishing	22
3. Nutzung von digitalen Signaturen?	22
E. Zwischenfazit	23

V. Schlussfolgerungen mit Blick auf die Quoren und Fristen.....	24
VI. Literaturverzeichnis	26
VII. Materialien	28
VIII. Anhänge	29
A. Quoren und Sammelfristen für Volksinitiativen im Bund.....	29
1. Die Entwicklung von 1848 bis 1977	29
2. Die Verdoppelung des Quorums und die Einführung einer Sammelfrist 1977.....	29
3. Die Entwicklung nach 1977	30
B. Quoren und Sammelfristen für das fakultative Referendum im Bund	34
1. Die Entwicklung von 1874 bis 1977	34
2. Die Erhöhung des Quorums und die Beibehaltung der Sammelfrist 1977.....	34
3. Die Entwicklung nach 1977	34
C. Quoren und Sammelfristen in den Kantonen	36
1. Quoren und Sammelfristen.....	36
2. Zahl der Stimmberechtigten in den Kantonen (in kantonalen Angelegenheiten).....	38
D. Die Argumente des Bundesrates, des National- und Ständerates 1975-1977	40
1. Zur Unterschriftenzahl bei Volksinitiativen	40
2. Zur Sammelfrist bei Volksinitiativen	42
3. Zur Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden	43
4. Zur Sammelfrist bei fakultativen Referenden	43
E. Argumente aus der Volksrechtsreform 1995 bis 2003	44
1. Zur Unterschriftenzahl bei Volksinitiativen	44
2. Zur Sammelfrist bei Volksinitiativen	46
3. Zur Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden	46
F. Studien zu den Wirkungen von Quoren	48
1. Moser 1985 und 1987.....	48
2. Trechsel 2000	48
3. Vatter 2002.....	49
4. Barankay et al. 2003.....	49
5. Eder 2010	50
G. Zustande gekommene eidgenössische Volksinitiativen 1978 bis 2013.....	52
H. Volksinitiativen: Durchschnittliche Sammelintensität	59

Abkürzungen

Abs.	Absatz	NE	Neuenburg
a.F.	alte Folge	n.F.	neue Folge
AG	Aargau	NR	Nationalrat
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	NW	Nidwalden
AI	Appenzell Innerrhoden	NZZ	Neue Zürcher Zeitung
Allg.	Allgemein/e	OW	Obwalden
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung	Pa. Iv.	Parlamentarische Initiative
AR	Appenzell Ausserrhoden	Po.	Postulat
Art.	Artikel	S.	Seite
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts	SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
Aufl.	Auflage	SG	St. Gallen
BB	Bundesbeschluss	SH	Schaffhausen
BBl	Bundesblatt	SO	Solothurn
Bd	Band	Sog.	sogenannte
BE	Bern	SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrates
BG	Bundesgesetz	SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerates
BGE	Bundesgerichtsentscheid	SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
BK	Schweizerische Bundeskanzlei	SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
BL	Basel-Landschaft	StR	Ständerat
BR	Bundesrat	Stv.	Stellvertretende/r
BS	Basel-Stadt	SVP	Schweizerische Volkspartei
B.S.	Bereinigte Sammlung (des Bundesrechts 1848-1947)	SZ	Schwyz
Bst.	Buchstabe	Teilrev.	Teilrevision
CC	Constitution cantonale, Costituzione cantonale	Totalrev.	Totalrevision
ehem.	ehemalige/r	TG	Thurgau
Eidg.	Eidgenössisch/e	TI	Tessin
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	u.a.	unter anderem
f., ff.	folgende, fortfolgende	UR	Uri
fak.	fakultativ/e	v.a.	vor allem
FR	Freiburg	VD	Waadt
GE	Genf	VI	Verfassungsinitiative
GL	Glarus	VK-SR	Verfassungskommission Ständerat
GpR	Kantonales Gesetz über die politischen Rechte	VS	Wallis
GPS	Grüne Partei der Schweiz	ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
GR	Graubünden	ZG	Zug
Hrsg.	Herausgeber	ZH	Zürich
Ip.	Interpellation	Ziff.	Ziffer
i.S.	im Sinn/e		
i.V.m.	in Verbindung mit		
JU	Jura		
Kap.	Kapitel		
KV	Kantonsverfassung		
LDP	Loi sur les droits politiques		
LU	Luzern		
Mo.	Motion		

Abgekürzte Quellenangaben

BG 1867	Bundesgesetz betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung vom 5. Dezember 1867, AS a.F. IX, 205
BG 1874	Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, B.S. 1 173.
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (12.09.1848), in: <i>Kölz</i> 1992b, S. 447-481
BV 1874	Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (29.05.1874), AS n.F. I 1 ff.
CC-GE	Constitution de la République et Canton de Genève du 14 octobre 2012
CC-JU	Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977
CC-NE	Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000
CC-VD	Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003
CC-TI	Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997
GpR-AG	Gesetz über die politischen Rechte vom 10. März 1992
GpR-GR	Gesetz über die politischen Recht im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005
GpR-VS	Gesetz über die politischen Rechte vom 13. Mai 2004
KV-AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980
KV-AR	Verfassung des Kantons Appenzell A. Rh. vom 30. April 1995
KV-BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993
KV-BL	Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984
KV-BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005
KV-FR	Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004
KV-GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003
KV-LU	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007
KV-NW	Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965
KV-OW	Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968
KV-SG	Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001
KV-SH	Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002
KV-SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986
KV-SZ	Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010
KV-TG	Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987
KV-UR	Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984
KV-VS	Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907
KV-ZG	Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894
KV-ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005
LDP-JU	Loi sur le droits politiques du 26 octobre 1978
LDP-NE	Loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
VE 1977	Verfassungsentwurf der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/entw-expkomm-d.pdf (abgerufen am 17.06.2014)
VE 1995	Verfassungsentwurf 1995 (Vernehmlassungsvorlage), http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/vorentw-d.pdf (abgerufen am 17.06.2014)
VPR	Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte, SR 161.11

I. Ausgangslage

Das Projekt Vote électronique wurde offiziell im Jahr 2000 gestartet.¹ Seither fanden Versuche mit elektronischer Stimmabgabe bei Volksabstimmungen und später auch bei Parlamentswahlen statt. Dabei wurde die Zahl der involvierten Kantone und der Stimmberechtigten sukzessive ausgeweitet. In drei Berichten hat der Bundesrat die jeweiligen Projektetappen vorgestellt und über das weitere Vorgehen informiert.² Die elektronische Unterschriftensammlung für Volksinitiativen und fakultative Referenden (e-Collecting) war von Beginn an als dritte Etappe (nach der Einführung der elektronischen Stimmabgabe in Abstimmungen und Wahlen und vor der elektronischen Unterzeichnung von Wahlvorschlägen) geplant.³ Gleichzeitig war stets klar, dass die elektronische Unterschriftensammlung als *zusätzliche* Variante neben der traditionellen Unterschriftensammlung ermöglicht werden sollte.⁴

Obwohl seit 2003 die Möglichkeit von Versuchen mit elektronischer Unterschriftensammlung in der VPR dem Grundsatz nach vorgesehen ist, wurde das Vorhaben e-Collecting noch nicht weiter konkretisiert.⁵ Als Gründe wurden die mangelnden technischen Voraussetzungen angeführt.⁶ Ausserdem ging der Bundesrat davon aus, dass e-Collecting grundsätzliche Überlegungen bezüglich der Unterschriftenzahlen und Sammelfristen voraussetzen würde.⁷ Auch 2014 ist die technische Umsetzung von e-Collecting noch völlig offen. In seinem dritten Bericht kündigte der Bundesrat jedoch an, die Bundeskanzlei werde eine Vorstudie zu e-Collecting lancieren.⁸

In diesen Rahmen bettet sich die vorliegende *juristische* Studie ein. Sie entstand als Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) und ist Bestandteil des Forschungsprojekts «e-Democracy» (2012-2016). Ziel des Gutachtens ist es, die relevanten Überlegungen und Argumente, die bei der Festsetzung der Quoren und Sammelfristen für Volksinitiativen und fakultative Referenden auf Bundesebene zu berücksichtigen sind, zusammenzutragen und auf dieser Basis den Anpassungsbedarf bzgl. der Quoren und Fristen für e-Collecting zu beurteilen. Dabei ist zu beachten, dass noch keine konkreten e-Collecting Verfahren existieren. Den in diesem Gutachten diskutierten Aspekten kommt demnach eine unterschiedlich zu gewichtende Bedeutung zu, je nach technischer Lösung. Die Entwicklung technischer Lösungsvorschläge ist nicht Gegenstand des Gutachtens.

Das Gutachten gliedert sich in vier Schritte. Zuerst (II) werden die geltenden Quoren und Fristen für Volksinitiativen und fakultative Referenden im Bund und in den Kantonen dargestellt. Für die Bundesebene wird dabei die historische Entwicklung mit berücksichtigt. In einem zweiten Schritt werden die Funktionen von Quoren und Fristen erörtert. In einem Exkurs wird auf die jüngst in den Medien diskutierte „Initiativenflut“ eingegangen (III). Potentielle Veränderungen, die e-Collecting nach sich ziehen könnte, werden sodann in einem dritten Schritt skizziert (IV). Auf der Basis der vorangehenden Erkenntnisse folgen viertens schliesslich Schlussfolgerungen mit Blick auf die durch e-Collecting allenfalls notwendigen Anpassungen der Quoren und Sammelfristen (V). Die Anhänge (VIII) A-H enthalten vertiefendes Material und Zusammenstellungen.

¹ <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00774/index.html?lang=de> (abgerufen am 17.06.2014).

² Bericht vom 9. Januar 2002 über den Vote électronique. Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte, BBl 2002 645 ff.; Bericht vom 31. Mai 2006 über die Pilotprojekte zum Vote électronique, BBl 2006 5459 ff.; Bericht des Bundesrates zu Vote électronique vom 14. Juni 2013. Auswertung der Einführung von Vote électronique (2006-2012) und Grundlagen zur Weiterentwicklung, BBl 2013 5069 ff.

³ BBl 2002 674; BBl 2006 5530 und 5533; BBl 2013 5091 f. sowie 5209 f. Eine im NR eingereichte Motion aus dem Jahr 2008, mit der verlangt werden sollte, dass das Projekt e-Collecting parallel zu e-Voting und e-Government vorangetrieben wird, wurde nach zwei Jahren Hängigkeit abgeschrieben und damit der Kurs des BR indirekt bestätigt. Vgl. Mo. Fehr, 08.3908, Stärkung der Demokratie durch E-Collecting.

⁴ BBl 2002 674.

⁵ Art. 27q VPR; AS 2002 3200. Die Formulierung wurde 2013 leicht angepasst, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass noch keine entsprechenden Versuche durchgeführt worden sind. Vgl. Erläuterungen VPR, S. 16.

⁶ BBl 2006 5465; BBl 2013 5210.

⁷ BBl 2002 690.

⁸ BBl 2013 5210.

II. Quoren und Sammelfristen im Bund und in den Kantonen

A. Quoren und Sammelfristen im Bund

Die Unterschriftenzahlen für Verfassungsinitiativen und fakultative Referenden sind auf Verfassungsebene geregelt. Für Volksinitiativen auf Total- oder Teilrevision der BV sind innert 18 Monaten jeweils 100 000 Unterschriften zu sammeln (Art. 138 Abs. 1 BV; Art. 139 Abs. 1 BV). Für fakultative Referenden sind 50 000 Unterschriften binnen 100 Tagen bei der Bundeskanzlei einzureichen (Art. 141 Abs. 1 BV). Nach geltendem Recht sind während der Sammelfrist auch die Stimmrechtsbescheinigungen bei den nach kantonalem Recht zuständigen Amtsstellen einzuholen.

Lange waren die Quoren für Initiativen und Referenden auf Bundesebene niedriger: 1848 bzw. 1874 waren 50 000 Unterschriften für Volksinitiativen und 30 000 Unterschriften für fakultative Referenden notwendig. Für Volksinitiativen war anfangs überhaupt keine Sammelfrist vorgegeben⁹; für Referenden betrug sie ursprünglich 90 Tage. 1977 wurden die Unterschriftenzahlen für Volksinitiativen verdoppelt und für fakultative Referenden auf 50 000 erhöht. Ausserdem wurde für Initiativen eine Sammelfrist von 18 Monaten eingeführt. 1996 wurde die Sammelfrist für fakultative Referenden um 10 Tage auf insgesamt 100 Tage verlängert. Abgesehen von der leichten Verlängerung der Sammelfrist für fakultative Referenden waren sämtliche Reformen der Quoren und Fristen für die Volksrechte auf Bundesebene jeweils heftig umstritten. Die Brisanz des Themas zeigt sich auch daran, dass von zahlreichen weiteren Reformanläufen kein einziger Erfolg hatte. Eine Übersicht über die Revisionen und wichtigsten Reformanlässe bezüglich der Quoren und Fristen auf Bundesebene enthalten die folgenden zwei Tabellen:¹⁰

Zeitpunkt/ Verfassung/ Entwurf ohne Rechtskraft	Art der VI	Quorum (in % der Stimmberechtigten)	Frist in Monaten	Bemerkungen
BV 1848	Totalrev.	50 000	--	
BV 1874	Totalrev.	50 000 (7,8), Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611	--	Art. 3 BG 1867: Berücksichtigung von Unterschriften, die in den 12 Monaten unmittelbar vor Einreichung der VI gesammelt wurden
1891	Teilrev.	50 000 (7,56 %), BBl 1890 III 463	--	BR schlägt erfolglos eine Sammelfrist von 12 Monaten (Gesetzesstufe) vor
1977	Totalrev. Teilrev.	100 000 (2,62)	(18)	1978: Einführung Sammelfrist im BPR Zahl der Stimmberechtigten am 25.09.1977: 3 811 426, BBl 1977 III 839
VE 1977	Einheitsinitiative	50 000 (1,31)		Zahl der Stimmberechtigten am 25.09.1977
Modell-Studie 1985	Einheitsinitiative	70 000 (1,69)		Zahl der Stimmberechtigten am 10.03.1985: 4 134 052, BBl 1985 I 1550

⁹

¹⁰

Die Gültigkeit der Stimmrechtsbescheinigungen war allerdings zeitlich befristet, vgl. Art. 3 BG 1867. Für eine ausführlichere Darstellung der Entwicklung vgl. die Anhänge (VIII) A und B.

VE 1995	Totalrev. Teilrev. Allg. VI	200 000 (4,36) 200 000 100 000 (2,18)		Zahl der Stimmberechtigten am 12.03.1995: 4 583 856, BBl 1995 II 1362
Botschaft BV 1996, Vorlage B, BBl 1997 I 9	Totalrev. Teilrev. Allg. VI	150 000 (3,27) 150 000 100 000		Zahl der Stimmberechtigten am 12.03.1995
Pa. Iv. SPK-S, BBl 2001 4803	Allg. VI	100 000 (2,13)	12	Zahl der Stimmberechtigten am 04.03.2001: 4 688 585, BBl 2001 2025
Stellungnahme BR, BBl 2001 6085	Allg. VI	70 000 (1,49)		Zahl der Stimmberechtigten am 04.03.2001
Volksrechtreform 2003, AS 2003 1949	Totalrev. Teilrev. (Allg. VI	100 000 (2,10) 100 000 100 000)	18	Allg. VI 2009 mangels Umsetzbarkeit wieder aus Verfassung gestrichen Zahl der Stimmberechtigten am 09.02.2003: 4 758 285, BBl 2003 3111
Stand heute	Totalrev. Teilrev.	100 000 (1,91) 100 000		Zahl der Stimmberechtigten am 09.02.2014: 5 211 426, BBl 2014 4119

Tabelle 1: Geforderte und geltende Quoren und Sammelfristen für Volksinitiativen im Bund seit 1848.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Zeitpunkt/ Verfassung/ Entwurf ohne Rechtskraft	Quorum (in % der Stimmbe- rechtigten)	Sammel- frist in Tagen	Bemerkungen
BV 1874	30 000 (4,7), Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611	(90)	Frist in Art. 4 BG 1874 geregelt
1977	50 000 (1,31)	(90)	Frist im BPR geregelt. Zahl der Stimmberechtigten am 25.09.1977 (3 811 426), BBl 1977 III 839
VE 1995	100 000 (2,18)		
1996		(100)	Erhöhung der Sammelfrist (BPR-Revision)
Botschaft BV 1996, Vorlage B, BBl 1997 I 9	100 000		Zahl der Stimmberechtigten am 12.03.1995 (4 583 856), BBl 1995 II 1362
Pa. Iv. SPK-S, BBl 2001 4803	50 000 (1,06)	100	Zahl der Stimmberechtigten am 04.03.2001 (4 688 585), BBl 2001 2025
Stellungnahme BR, BBl 2001 6085	70 000 (1,49)		Eventualantrag BR: 70 000 Unterschriften für fak. Ref., falls Sammelfrist bei VI von 18 auf 12 Monate verkürzt werden sollte. Zahl der Stimmberechtigten am 04.03.2001
Volksrechtreform 2003, AS 2003 1949	50 000 (1,05)	100	Zahl der Stimmberechtigten am 09.02.2003 (4 758 285), BBl 2003 3111
Stand heute	50 000 (0,96)	100	Zahl der Stimmberechtigten am 09.02.2014: 5 211 426, BBl 2014 4119

Tabelle 2: Geforderte und geltende Quoren und Sammelfristen für fak. Referenden im Bund seit 1874.

Quelle: eigene Zusammenstellung

B. Quoren und Sammelfristen in den Kantonen

Mit Ausnahme der zwei Landsgemeindekantone Glarus und Appenzell-Innerrhoden, die in dieser Betrachtung ausgeklammert werden, und des Kantons Genf sehen alle Kantone ein festes Quorum für Verfassungsinitiativen¹¹ sowie für fakultative Referenden vor. Als derzeit einziger Kanton kennt der Kanton Genf seit kurzem ein prozentuales Quorum (4 % der Stimmberechtigten bei Verfassungsinitiativen, 3 % der Stimmberechtigten bei Gesetzesinitiativen und fakultativen Referenden). In der Mehrzahl der Kantone ist für Volksinitiativen eine Sammelfrist vorgesehen. Diese dauert zwischen 90 Tagen und 12 Monaten. In sieben Kantonen (UR, SZ, OW, ZG, BL, SH und AR) gibt es nach wie vor keine Sammelfrist für Volksinitiativen. Die Referendumsfrist ist in allen Kantonen geregelt, sie dauert zwischen 30 Tagen und drei Monaten.¹²

	Quorum VI¹³ (in % der Stimmberechtigten)	Sammelfrist Initiative	Quorum fak. Referendum (in % der Stimmberechtigten)	Sammelfrist fak. Referendum
ZH	6 000 (0,69)	6 Monate	3 000 (0,34)	60 Tage
BE	30 000 (4,14) / 15 000 (2,07)	6 Monate	10 000 (1,38)	3 Monate
LU	5 000 (1,94)	12 Monate	3 000 (1,16)	60 Tage
UR	600 (2,32)	---	450 (1,74)	90 Tage
SZ	2 000 (2,00)	---	1 000 (1,00)	60 Tage
OW	500 (1,99)	---	100 (0,40)	30 Tage
NW	1 000 (3,31) / 500 (1,66)	2 Monate	250 (0,83)	2 Monate
GL				
ZG	2 000 (2,79)	---	1 500 (2,09)	60 Tage
FR	6 000 (3,13)	90 Tage	6 000 (3,13)	90 Tage
SO	3 000 (1,70)	18 Monate	1 500 (0,85)	90 Tage
BS	3 000 (2,80)	18 Monate	2 000 (1,87)	42 Tage
BL	1 500 (0,80)	---	1 500 (0,80)	8 Wochen
SH	1 000 (1,97)	---	1 000 (1,97)	90 Tage
AR	300 (0,79)	---	300 (0,79)	60 Tage
AI			200	30 Tage
SG	8 000 (2,97)	5 Monate	4 000 (1,48)	40 Tage
GR	4 000 (2,93)	1 Jahr	1 500 (1,10)	90 Tage
AG	3 000 (0,75)	12 Monate	3 000 (0,75)	90 Tage
TG	4 000 (2,47)	6 Monate	2 000 (1,23)	3 Monate
TI	10 000 (4,59)	60 Tage	7 000 (3,21)	45 Tage
VD	18 000 (4,49) / 12 000 (2,99)	4 Monate	12 000 (2,99)	40 Tage
VS	6 000 (2,97)	1 Jahr	3 000 (1,48)	90 Tage
NE	10 000 (7,5) / 6 000 (4,49)	6 Monate	4 500 (3,37)	90 Tage
GE	4 %	4 Monate	3 %	40 Tage
JU	2 000 (4,01)	12 Monate	2 000 (4,01)	60 Tage

Tabelle 4: Quoren und Fristen in den Kantonen. Quelle: eigene Zusammenstellung

Die Quoren und Fristen variieren von Kanton zu Kanton. Prozentual gesehen sind die Quoren für Verfassungsinitiativen nur in den Kantonen Luzern und Schaffhausen und für fakultative Referenden nur in den Kantonen Schwyz und Graubünden annähernd mit den Prozentwerten auf Bundesebene

¹¹ Die Quoren und Fristen für Gesetzesinitiativen werden mangels vergleichbaren Rechts auf Bundesebene nicht einbezogen.

¹² Zu den Fundstellen vgl. die Angaben in den Anhängen (VIII) C 1 und 2.

¹³ Bei zwei Zahlenangaben bezieht sich die erste auf Initiativen auf Totalrevision der KV, die zweite auf Teilrevisionsinitiativen.

vergleichbar. In den meisten Kantonen sind die Quoren höher angesetzt als auf Bundesebene. Sieben Kantone (ZH, OW, NW, SO, BL, AR und AG) kennen allerdings teilweise erheblich tiefere Quoren. Die Sammelfristen sind meist kürzer als auf Bundesebene. Eine Ausnahme gilt für Kantone, die für Volksinitiativen keine Sammelfrist vorgeben bzw. für Solothurn und Basel-Stadt, die wie auf Bundesebene 18 Monate vorsehen. Die Referendumsfristen sind allesamt kürzer als die auf Bundesebene vorgesehenen 100 Tage.

III. Sinn und Zweck von Quoren

In diesem Kapitel wird in einem ersten Schritt untersucht, welche Funktionen die Unterschriftenquoren und Sammelfristen auf Bundesebene erfüllen. Dazu werden die Argumente des Bundesrates bzw. des National- und Ständerates aus den verschiedenen Reformdebatten herangezogen.¹⁴ In einem zweiten Schritt werden wissenschaftliche Studien zur Wirkung von Unterschriftenquoren zusammengefasst.¹⁵ Drittens wird die Frage der „Initiativenflut“ diskutiert, da aktuelle Debatten zur Frage der Quoren und Fristen hauptsächlich die Volksinitiative betreffen.¹⁶

A. Hauptargumente in den politischen Debatten

1. Vorsichtige Orientierung an der Zahl der Stimmberechtigten

Unterschriftenquoren und Fristen für Volksinitiativen und fakultative Referenden stellen keine Teil- oder Vorablegitimation des künftig an der Urne zu fällenden Volksentscheids dar.¹⁷ Zwar muss ein Volksbegehren von einer Mindestzahl der Stimmberechtigten unterzeichnet werden, um die Durchführung einer Volksabstimmung und die damit verbundenen Kosten zu rechtfertigen.¹⁸ Dieser Rechtfertigung kommt allerdings eine andere Qualität zu als der Legitimation eines demokratischen Entscheids.

Aufschlussreich in diesem Zusammenhang ist die Art und Weise, wie in den parlamentarischen Beratungen jeweils Bezug genommen wird auf Veränderungen der Quoren in prozentualer Hinsicht aufgrund der Zunahme der Stimmberechtigten. So wird zwar darauf hingewiesen, dass die auf Bundesebene stets in absoluten Zahlen angegebenen Quoren früher prozentual gesehen einen grösseren Anteil der Stimmberechtigten umfasst haben.¹⁹ Insofern war die starke Erhöhung der Zahl der Stimmberechtigten nach Einführung des Frauenstimmrechts ein häufig angeführtes Argument für die Erhöhung der Unterschriftenzahlen im Jahr 1977. Gleichzeitig wird aber nie auf eine prozentuale Festsetzung der Quoren abgestellt. Es wird vage und vorsichtig formuliert, dass zwischen Initianten und gesamter Aktivbürgerschaft ein „einigermassen vernünftiges Verhältnis“ zu bestehen habe.²⁰ Es muss ferner eine genügende Anzahl Stimmberechtigter die „staatsbürgerliche Verantwortung für die nötige Aufklärungs- und Propagandaarbeit“ übernehmen können.²¹

¹⁴ Die einzelnen Argumente sind in den Anhängen (VIII) D und E zusammen gefasst.

¹⁵ Vgl. zu den verschiedenen Studien den Anhang (VIII) F.

¹⁶ Vgl. nur etwa die in der NZZ im Herbst 2013 erschienenen Beiträge: Interview mit Jean-Daniel Gerber (ehem. Staatssekretär und Direktor SECO) in der NZZ vom 22.10.2013, S. 11 („Wir werden von Volksinitiativen überschwemmt“); Beitrag von Peter Grünenfelder (Staatsschreiber Kanton AG) in der NZZ vom 25.10.2013, S. 21 („Volksinitiativen als Pulsnehmer und Impulsgeber“), Beiträge vom 29.10.2013, S. 9 („Hohe Hürden können Initiativenflut nicht immer bremsen“ und „Der Aufwand für eine kantonale Initiative nimmt ab“), Beitrag von Claudio Kuster (Co-Initiant der eidg. Volksinitiative ‚gegen die Abzockerei‘) und Lukas Leuzinger (Journalist) in der NZZ vom 31.10.2013, S. 22 („Von Parlamentes Gnaden?“) sowie ein Kommentar von Henner Kleinewefers (emeritierter Professor für Wirtschaftspolitik) in der NZZ vom 12.12.2013, S. 22 („Kein Weg aus der Volksrechtelalle“).

¹⁷ Diesem demokratischen Legitimationsaspekt wird dagegen etwa in Deutschland eine Bedeutung beigemessen. Vgl. Meerkamp 2011, S. 438 ff.

¹⁸ BBl 1975 II 138 und 140; Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671 und BBl 1997 I 449.

¹⁹ Vgl. z.B. BBl 1975 II 130; Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611 und Erläuterungen VE 1995, S. 215.

²⁰ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 614.

²¹ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 617. Vgl. auch Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1686 (Bundesrat Furgler): „Eine allzu kleine Minderheit ist schwerlich in der Lage, nach Einreichung einer Initiative oder eines Referendums auch den anschliessenden politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu bewältigen. Wer sich unterschritlich hinter eine Initiative oder ein Referendum stellt, übernimmt nach unserer Auffassung auch eine staatsbürgerliche Aufgabe, nämlich die Verantwortung für die nötige Aufklärungs- und Propagandaarbeit.“ Vgl. auch BBl 1975 II 137 f.: „ohne die Sicherstellung einer umfassenderen öffentlichen Diskussion rechtfertigt es sich nicht, einen Entscheid des Souveräns zu provozieren.“

2. Minderheitenschutz als Obergrenze der Quoren

Direktdemokratische Rechte sollen nicht nur von gut organisierten, finanzstarken Trägerschaften genutzt werden. In den Diskussionen um die richtige Höhe der Unterschriftenzahlen wurde stets betont, dass auch finanzschwache, ideell ausgerichtete Gruppierungen oder ad hoc-Komitees ohne bestehende Mitgliederstruktur eine Chance haben müssen, um eine Initiative erfolgreich lancieren zu können.²² Was fakultative Referenden angeht, so spielt der Schutz dieser Gruppierungen ebenfalls eine Rolle. Eine Relativierung ergab sich allerdings zu Beginn des neuen Jahrtausends (Volksrechtsreform). Die Feststellung, dass vermehrt heterogene Veto-Koalitionen, also Gruppierungen mit unterschiedlichen politischen Anliegen, fakultative Referenden erfolgreich ergriffen, wurde als Argument gegen eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen angeführt. Heterogene Veto-Koalitionen seien schwieriger in eine Verhandlungsdemokratie einzubinden als bestehende bzw. homogene Organisationen.²³

3. Funktionsfähigkeit des Staatsapparates als Untergrenze der Quoren

Der Minderheitenschutz findet dort seine Grenze, wo die Funktionsfähigkeit von Verwaltung, Bundesrat, Parlament, Medien und v.a. der Stimmberechtigten nicht mehr gewährleistet ist.²⁴ Ein Konsens bestand im Grundsatz immer dahin gehend, dass unverhältnismässig viele Urnengänge, querulatorische Nutzung der Volksrechte bzw. Missbrauch zu Wahlkampfzwecken durch entsprechende Ansetzung der Unterschriftenzahlen und Sammelfristen zu verhindern sind.²⁵ Dies dürfte heute ebenso gelten wie in früheren Debatten.²⁶

Während Mitte der 90er Jahre die Gefahr für den Staatsapparat bzw. die Volkswirtschaft in erster Linie beim fakultativen Referendum verortet wurde, steht heute hauptsächlich die Volksinitiative in der Kritik.²⁷ Aktuelle Forderungen nach einer Erhöhung des Quorums (es ist maximal von einer Verdoppelung die Rede)²⁸ oder nach Fristverkürzungen beziehen sich ausschliesslich auf Volksinitiativen. Dagegen wird für die Unterschriftensammlung bei fakultativen Referenden aktuell eher mehr Zeit eingefordert.²⁹

4. Beurteilung mit Blick auf e-Collecting

Nicht alle der in den analysierten Debatten zum Ausdruck kommenden Funktionen der Quoren und Fristen sind mit Blick auf e-Collecting von Belang. So ist zum Beispiel das Verhältnis der erforderlichen Unterschriftenzahl zur Gesamtzahl der Stimmberechtigten keine Frage, die mit e-Collecting einer gesonderten Beurteilung bedürfte. E-Collecting ändert nichts an diesem Verhältnis.

Mit Blick auf e-Collecting ist allerdings die Tatsache relevant, dass Quoren und Fristen immer auch als verfahrensnotwendige Elemente zur Steuerung von direktdemokratischen Verfahren und de-

²² Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611; BBl 1975 II 141; BBl 2001 4815 ff. Vgl. auch *Borner et al.* 1994, S. 133 und 135; *Kirchgässner et al.* 1999, S. 41 und *Mastronardi* 1998, S. 382 f.

²³ BBl 2001 4815 f. Mit Veto-Koalitionen ist gemeint, dass verschiedene Gruppierungen Unterschriften für ein fakultativen Referendum sammeln. Von „homogenen Veto-Koalitionen“ kann gesprochen werden, wenn die Gruppierungen ähnliche politische Anliegen haben (z.B. kantonale Sektionen derselben Partei); von „heterogenen Veto-Koalitionen“ (auch: „unheilige Allianzen“) ist dagegen die Rede, wenn die verschiedenen Gruppierungen unterschiedliche politische Anliegen haben (z.B. ein Wirtschaftsverband und eine Gewerkschaft).

²⁴ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 612, 614, 616 und 618. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671, 1676, 1682 und 1689; BBl 1975 II 132, 134 f., 137 und 139. Auch die Einführung einer Sammelfrist für Volksinitiativen wurde u.a. mit der Planbarkeit der behördlichen Tätigkeiten begründet; vgl. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 70 und 537.

²⁵ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611; BBl 1975 II 138.

²⁶ Vgl. z.B. Interview mit Jean-Daniel Gerber (ehem. Staatssekretär und Direktor SECO) in der NZZ vom 22.10.2013, S. 11 („Wir werden von Volksinitiativen überschwemmt“) und Beitrag von Claudio Kuster (Co-Initiant der eidg. Volksinitiative „gegen die Abzockerei“) und Lukas Leuzinger (Journalist) in der NZZ vom 31.10.2013, S. 22 („Von Parlamentes Gnaden?“).

²⁷ *Borner et al.* 1994, S. 124 ff. sahen im fakultativen Referendum die Gefahr, das politische System der Schweiz zu „überbremsen“. *Kleinewefers* 1995, S. 38 ff. forderte sowohl für fakultative Referenden als auch für Volksinitiativen eine massive Erhöhung des Quorums auf 10 %, um die Volkswirtschaft zu schützen. Kritisch dazu *Kirchgässner et al.* 1999, S. 40. Zur „Initiativenflut“ vgl. Bst. B hiernach.

²⁸ So bspw. Arbeitgeberpräsident Valentin Vogt, vgl. NZZ vom 09.12.2013, S. 7.

²⁹ Vgl. z.B. Amtl. Bull. NR, 2014, S. 435 f. Die vom NR beschlossene Revision würde im Prinzip auch für Volksinitiativen gelten (Art. 70 i.V.m. Art. 62 BPR). Die Diskussion im NR bezog sich dagegen ausschliesslich auf das fak. Referendum. Der StR hat die vom NR vorgeschlagenen Änderungen abgelehnt, vgl. Amtl. Bull. StR, 2014, S. 474.

ren Verknüpfung mit repräsentativ-demokratischen Elementen des Staates begriffen wurden. Die Höhe der Quoren und die Dauer der Fristen müssen auf der einen Seite einen Schutz des Initiativrechts als Minderheitenrecht garantieren, auf der anderen Seite aber auch die Funktionsfähigkeit des Staatsapparates gewährleisten.³⁰ Innerhalb der Volksrechte selbst ist dabei ebenfalls auf einen Ausgleich zu achten, und zwar zwischen „beharrenden“ (fak. Referendum) und „verändernden“ (Initiative) Elementen.³¹

Eine Erhöhung der Hürden zur Ergreifung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden (i.S. einer Erhöhung der Quoren bzw. einer Verkürzung der Fristen) aufgrund von e-Collecting wäre aus dieser Perspektive nur dann angezeigt, wenn e-Collecting dazu führen würde, dass der Staatsapparat durch eine massive Zunahme der erfolgreichen Nutzung der Volksrechte „funktionsunfähig“ würde. Konkrete Angaben dazu, ab welcher Zahl bzw. Intensität der Volksrechtenutzung der Staatsapparat nicht mehr funktionieren kann, finden sich in den untersuchten Debatten allerdings nicht.

Die in den politischen Debatten angeführten Argumente lassen auf der anderen Seite darauf schliessen, dass eine Absenkung der Hürden bei der Einführung von e-Collecting dann angebracht wäre, wenn e-Collecting die Nutzung der Volksrechte für bestimmte Gruppierungen erschwert bzw. nur noch finanzkräftige oder bestehende Organisationen (z.B. Verbände) von diesem Instrument Gebrauch machen könnten.

Ob bzw. welche Veränderungen aufgrund von e-Collecting zu erwarten sind, ist Gegenstand der Überlegungen in Kapitel IV.

B. Untersuchungen zur Wirkung der Quoren und Fristen

1. Keine signifikanten Auswirkungen der Quoren und Fristen

Stellt man den politischen Diskussionen wissenschaftliche Befunde gegenüber, zeigt sich eine erstaunliche Diskrepanz: während im National- und Ständerat um die Jahrtausendwende (Volksrechtsreform) auch geringe Unterschriftenzahlerhöhungen keine Chancen hatten, weil sie als zu starke Einschränkung der direkten Demokratie empfunden wurden, kommen verschiedene Untersuchungen auf Ebene der Kantone zum Resultat, dass die Unterschriftenhürden gar keinen signifikanten Einfluss auf die Nutzungshäufigkeit haben.³² Andere Faktoren, wie etwa die Grösse des Kantons (je bevölkerungsreicher der Kanton, desto grösser die Wahrscheinlichkeit, dass dort Volksinitiativen zustande kommen)³³ oder Konkordanzvariablen (schwache Regierungskonkordanz in Kombination mit weiteren Faktoren führt zu einer besonders intensiven Nutzung der Volksrechte)³⁴ spielen, zumindest auf kantonaler Ebene, eine erheblich grössere Rolle.

Für die Schweizer Kantone kommt Eder 2010 zu einem ähnlichen Ergebnis wie die Studien von Trechsel 2000, Vatter 2002 und Barankay et al. 2003, nämlich dass die Höhe der Hürden keine signifikante Wirkung auf die Nutzungshäufigkeit der Volksinitiativen hat.³⁵ Interessanterweise stellt sie in einer vergleichenden Analyse der Quoren und Fristen in deutschen Bundesländern bzw. US-Bundesstaaten fest, dass die Höhe der Hürden durchaus einen Einfluss auf die Nutzungshäufigkeit

³⁰ Meerkamp spricht im deutschen Kontext treffend von der „Ermöglichungsfunktion“ der Quoren. Diese seien demnach nach oben durch die Ermöglichungsfunktion und nach unten durch die „Schutzfunktion der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems“ (Meerkamp 2011, S. 443) bzw. die „Schutzwirkung für Parlament und Stimmbürger gegenüber überzogenem Minderheitenaktivismus“ begrenzt (Meerkamp 2011, S. 445).

³¹ Vgl. unter diesem Aspekt BBl 1997 I 450 und BBl 2011 6086.

³² Vgl. Moser 1985, S. 17 für die Zeit von 1980-1984. Ähnlich auch bereits Ganguillet 1981, S. 463 f. Trechsel 2000 kommt nach einer Untersuchung des Zeitraums von 1970-1996 zum selben Resultat. Barankay et al. 2003 analysieren dieselbe Datenbasis wie Trechsel 2000, wenn auch mit anderen Methoden. Sie gelangen ebenfalls zum Schluss, dass die institutionellen Vorgaben kaum Wirkungen auf die Nutzung der Instrumente entfalten. Vatter 2002 untersucht für den Zeitraum von 1980 bis 1997 die rechtlichen Vorschriften und stellt fest, dass diese unerheblich für die Anzahl an Abstimmungen über Volksinitiativen waren. Zum selben Resultat kommt Bützer 2007, S. 234 für die Ebene der Städte. Vgl. zu den Studien den Anhang (VIII) F.

³³ Trechsel 2000, S. 84 f. und 89.

³⁴ Vatter 2002, S. 329 f.

³⁵ Eder 2010, S. 119 ff. Zum Schluss, dass „kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den institutionellen Regelungen und der Anzahl der Urnengänge“ festgestellt werden kann, kommt sie auch für fak. Referenden, vgl. Eder 2010, S. 145.

haben kann. Dieser Effekt greift nach Eder allerdings erst, wenn das Quorum einen gewissen Grenzwert übersteigt.³⁶ Das Unterschriftenquorum für Volksinitiativen ist in der Schweiz vergleichsweise niedrig. Es bewegt sich im Untersuchungszeitraum, mit Ausnahme von Neuenburg (7 %), zwischen knapp 1 % und 5 %.³⁷ In den US-Bundesstaaten ist das Quorum, mit Ausnahme von Massachusetts und North Dakota (je 3 %) höher (zwischen 5 % und 15 %). Die deutschen Bundesländer kennen Unterschriftenquoren zwischen 3,8 % und 20 %.³⁸ Die Hürden sind in Deutschland also erheblich höher als in der Schweiz und liegen über dem erwähnten Grenzwert. Sie wirken sich auf die Nutzungshäufigkeit aus. Die Quoren in den Schweizer Kantonen liegen deutlich darunter; sie haben keine Effekte.³⁹ Die US-Bundesstaaten schliesslich kommen nahe an den Grenzwert heran.⁴⁰ Den kritischen Wert, ab dem die Hürden für die Initianten eine hemmende Wirkung entfalten, verortet Eder im Bereich der Vorgaben in den US-Bundesstaaten.⁴¹

Mit Blick auf die *Bundesebene* hat Wili 1982 die Auswirkungen der Reformen von 1977 (Verdoppelung der Unterschriftenzahlen und Einführung der 18-monatigen Sammelfrist für Volksinitiativen bzw. Erhöhung der Unterschriftenzahlen für fakultative Referenden) untersucht.⁴² Die Erhöhung der Quoren hatte sowohl bei fakultativen Referenden als auch bei Volksinitiativen eine Intensivierung der Sammeltätigkeit der Komitees zur Folge.⁴³ Bei den Volksinitiativen wurde diese Tendenz durch die Einführung einer Sammelfrist zusätzlich verstärkt bzw. überhaupt erst begründet, weil die Komitees mithin zu einer strafferen Organisation gezwungen waren.⁴⁴ Die Effizienzsteigerung im Bereich der fakultativen Referenden lässt sich nach Wili auch auf die verstärkte Tendenz zur Bildung von Veto-Koalitionen zurückführen.⁴⁵ In den ersten Jahren nach den 1977er Reformen kam es denn auch zu keinem Rückgang des Gebrauchs der Volksrechte.⁴⁶

2. Beurteilung mit Blick auf e-Collecting

Trotz der Resultate der wissenschaftlichen Studien wird in den politischen Debatten v.a. in den Unterschriftenzahlen ein wesentliches Element zur Steuerung der Zahl der Initiativen und Referenden gesehen. Mit Blick auf das strategische Vorgehen zur Umsetzung des Vorhabens e-Collecting ist diese Erkenntnis nicht ganz unwesentlich. Obwohl die wissenschaftlichen Resultate eine gewisse „Lockerheit“ im Umgang mit der Frage der richtigen Höhe des Quorums nahelegen, darf die Emotionalität des Themas in politischen Debatten nicht unterschätzt werden. So bliebe bspw. eine Verdoppelung des Quorums für Volksinitiativen aus wissenschaftlicher Sicht zwar voraussichtlich ohne signifikanten Einfluss auf die Zahl der lancierten Initiativen. Die Erfahrungen aus den verschiedenen Revisionsversuchen zeigen gleichzeitig, dass jeder Vorschlag zur Erhöhung der Quoren auf heftigen Widerstand stösst.

Sollte sich bei der Einführung von e-Collecting eine Erhöhung der Quoren oder eine Verkürzung der Sammelfristen als notwendig erweisen⁴⁷, müsste von Vornherein mit heftigem Widerstand in den politischen Debatten gerechnet werden.

³⁶ Eder 2010, S. 171. Vgl. auch Eder et al. 2009, S. 626. Zum gleichen Schluss kommt auch eine Analyse der NZZ in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Demokratie Aarau und dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern; vgl. NZZ vom 29.10.2013, S. 9.

³⁷ Die Zahlen basieren auf einem Mittelwert der Quoren für Verfassungs- und Gesetzesinitiativen, vgl. Eder 2010, S. 127.

³⁸ Eder 2010, S. 170.

³⁹ Eder 2010, S. 171.

⁴⁰ Eder 2010, S. 171 f.

⁴¹ Eder 2010, S. 201.

⁴² Wili 1982, S. 61 ff.

⁴³ Wili 1982, S. 65 f. und 72 f.

⁴⁴ Wili 1982, S. 83.

⁴⁵ Wili 1982, S. 66.

⁴⁶ Wili 1982, S. 86.

⁴⁷ Die Frage der Notwendigkeit wird in Kap. IV und V diskutiert.

C. Exkurs: Zum Argument der „Initiativenflut“

1. Entwicklung der zustande gekommenen Volksinitiativen

Die Zunahme der lancierten und abgestimmten Volksinitiativen in den letzten Jahren ist objektiv feststellbar. Insbesondere in den letzten drei Jahren ist eine überdurchschnittlich hohe Zahl von Volksinitiativen zustande gekommen. Daraus einen allgemeinen Trend abzulesen, der in Richtung eines steten Anstiegs der Zahl zustande gekommener Initiativen geht, ist allerdings nicht ganz präzise. Eine solche Interpretation aber wird durch Darstellungen insinuiert, die allein die Zahl der zur Abstimmung gelangten Volksinitiativen berücksichtigen.⁴⁸

Eine genauere Betrachtung nimmt nicht nur die abgestimmten sondern alle eingereichten und zustande gekommenen Volksinitiativen in den Blick.⁴⁹ Daraus ergibt sich ein differenziertes Bild (vgl. Abbildung 1). Die Zunahme der Volksinitiativen verläuft demnach nicht linear. Nach einem Höhepunkt von 1991-2000 sank die Zahl 2001-2010 auf das Niveau von 1971-1980. Allerdings lässt die Tatsache, dass von 2011-2013 bereits 28 Initiativen zustande gekommen sind, vermuten, dass in diesem Jahrzehnt mit einiger Wahrscheinlichkeit ein neuer Höhepunkt der Zahl der Volksinitiativen erreicht wird.⁵⁰ Der Einbruch in der Zeit von 2001-2010 könnte eine verzögerte Reaktion der Komitees auf die Einführung und Ausweitung der brieflichen Stimmabgabe⁵¹ und die dadurch notwendig gewordene Umstellung in der Organisation der Unterschriftensammlung erklärt werden. Die voraussetzungslose briefliche Stimmabgabe wurde bereits 1998 rege genutzt.⁵² Die Zahl der brieflich abgegebenen Stimmen nahm in den folgenden Jahren weiter zu. Anlässlich der Volksabstimmung vom 27. November 2005 beteiligten sich 81,5 % der Stimmenden brieflich.⁵³ In seinem dritten Bericht zu Vote électronique aus dem Jahr 2013 geht der Bundesrat davon aus, dass inzwischen über 90 % der Stimmen brieflich abgegeben werden.⁵⁴ Es ist durchaus vorstellbar, dass die Komitees erst einige Jahre nach der Einführung der voraussetzungslosen brieflichen Stimmabgabe und mit deren zunehmender Nutzungshäufigkeit die Unterschriftensammlung angepasst haben und bspw. vermehrt Direktanschreiben („direct mailings“) zur Unterschriftensammlung verschicken.

⁴⁸ So stellt die Grafik zum Interview mit Jean-Daniel Gerber in der NZZ vom 22.10.2013, S. 11 die Zahl der abgestimmten Volksinitiativen pro Jahrzehnt dar. 1971-1980 gelangten demnach 16 Initiativen zur Abstimmung, 1981-1990 waren es 27, 1991-2000 waren es 33 und von 2001-2010 waren es 34. Die Linie zeigt also gerade nach oben.

⁴⁹ Die hier verwendeten Daten entstammen der Datenbank der BK; vgl. http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html (abgerufen am 17.06.2014).

⁵⁰ Am 9. Mai 2014 befanden sich elf Volksinitiativen im Sammelstadium, sechs waren beim Bundesrat und zwölf beim Parlament hängig. Vier Volksinitiativen waren abstimmungsreif. Vgl. http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_1_3_1_1.html (abgerufen am 17.06.2014).

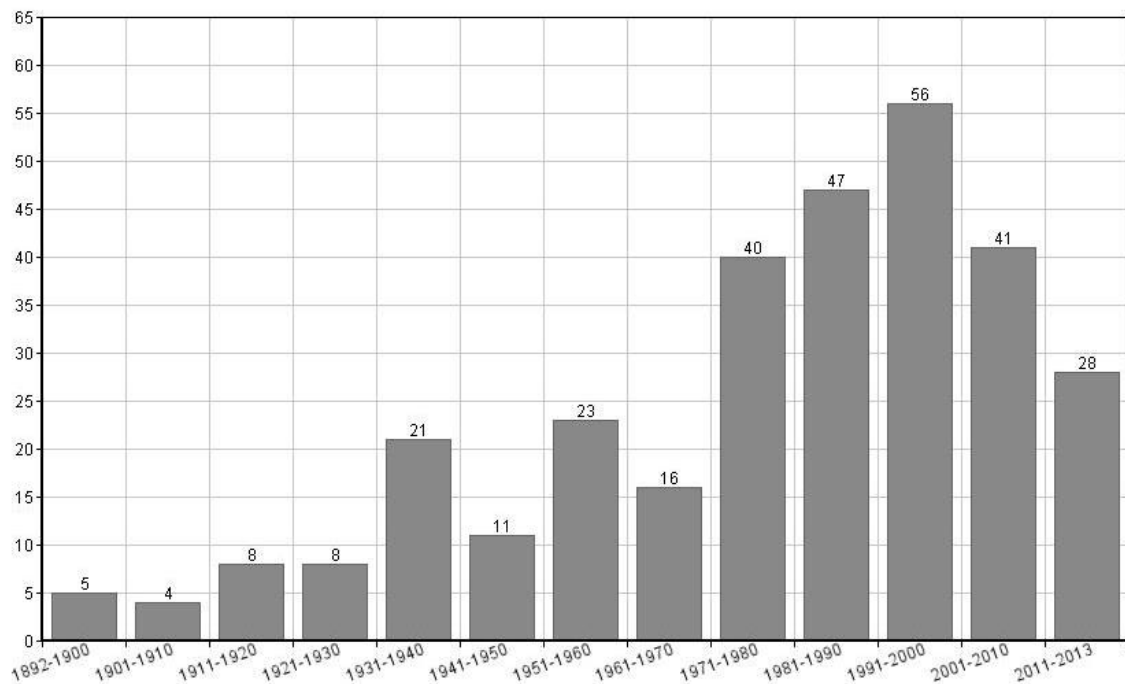
⁵¹ Mit der Einführung des BPR erhielten alle ortsabwesenden Stimmberechtigten das Recht, nach vorheriger schriftlicher Anfrage, schriftlich abzustimmen. Vgl. Art. 5 Abs. 4 des BPR in der Fassung in der es am 1. Juli 1978 in Kraft trat (AS 1978 688). 1992 wurde die voraussetzungslose briefliche Stimmabgabe für die Auslandschweizer Stimmberechtigten eingeführt (Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 19.12.1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5), AS 1991 2388) und in der Folge 1994 auch für die „Inlandschweizer“ übernommen (vgl. Art. 5 Abs. 3 BPR; AS 1994 2414).

⁵² Von Arx bezeichnet sie als die „normale“ Art der Stimmabgabe, vgl. von Arx 1998, S. 948. Nach einer Umfrage der Bundeskanzlei wurden für die Volksabstimmung vom 29.11.1998 knapp 50 % der Stimmen brieflich abgegeben. Vgl. Umfrage briefliche Stimmabgabe 1998, S. 2. Luechinger et al. halten fest, dass der Anteil der brieflichen Stimmen von 16 % im Jahr 1992 auf 69 % im Jahr 2003 anstieg. Vgl. Luechinger et al. 2007, S. 174 ff.

⁵³ Vgl. Umfragen briefliche Stimmabgabe 2005, S. 15.

⁵⁴ BBI 2013 5136.

*Abbildung 1:
Anzahl eingereichte und zustande gekommene Volksinitiativen pro Jahrzehnt (1891-2013)*



Quelle: eigene Darstellung

2. Hintergrund des Unmuts gegenüber der „Initiativenflut“

Wer die Diagnose „Initiativenflut“ stellt, verbindet damit meist auch eine subjektive Wertung; der Ausdruck „Initiativenflut“ wird verwendet, wenn die Zunahme der Zahl der Initiativen als problematisch betrachtet wird. Etwas unklar bleibt bisweilen, ob es tatsächlich allein um die Zahl der lancierten Initiativen und den damit verbundenen Aufwand für die Verwaltung und gegebenenfalls für den Bundesrat, das Parlament und, im Falle einer Volksabstimmung, für die Stimmberechtigten geht. Die kritische Haltung gegenüber der Zunahme an Initiativen dürfte mindestens teilweise auch mit der inhaltlichen Ausrichtung der seit der Jahrtausendwende in der Volksabstimmung angenommenen Volksinitiativen zusammen hängen.⁵⁵ Diesen Bedenken kann eine Heraufsetzung der Hürden für Volksinitiativen zwar nicht entgegen wirken. Allerdings bestehen im Schweizerischen Verfassungsrecht, abgesehen vom Verbot des Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht (Art. 139 Abs. 3 BV), keine materiellen Schranken gegenüber Volksinitiativen.⁵⁶ Quoren und Sammelfristen präsentieren sich damit praktisch als einziges Steuerungsinstrument.⁵⁷

⁵⁵ Die Mehrheit der seit der Jahrtausendwende angenommenen Volksinitiativen umfasst Themen die lediglich eine Minderheit von Personen direkt betreffen. Dies kann zu einem Effekt der Minderheitendiskriminierung führen. Einzelne der Volksinitiativen werfen zudem Probleme im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit internationalem Recht auf. Vgl. die Liste der angenommenen Volksinitiativen unter http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_8.html (abgerufen am 17.06.2014).

⁵⁶ Vgl. aber die Reformvorschläge zur Frage der Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht, http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_gesetzgebung/ref_voelkerrecht.html (abgerufen am 17.06.2014).

⁵⁷ Vgl. aber Po. Vogler, 13.4155, Limitierende Mechanismen bei Volksinitiativen, mit welchem der Bundesrat aufgefordert wird, darzulegen welche anderen „Hürden“ es abgesehen von inhaltlichen Beschränkungen, Quoren und Sammelfristen gibt. Die Stellungnahme des Bundesrates steht noch aus.

Einzelne Kritiker wenden sich gezielt gegen die zunehmende Nutzung der Volksinitiative als Wahlkampf-Plattform.⁵⁸ Es wird davon ausgegangen, dass politische Parteien die Initiative als Instrument nutzen, um sich ein Profil und Aufmerksamkeit zu verschaffen.⁵⁹

3. Reaktion der Behörden auf die zunehmende Zahl der Volksinitiativen

Verschiedene „Rationalisierungsmassnahmen“ von Bundesverwaltung, Bundesrat und Parlament können als Reaktion auf die Zunahme der Zahl der eidgenössischen Volksinitiativen betrachtet werden. Seit den 1960er Jahren ist zu beobachten, dass mehr Vorlagen pro Abstimmungstermin zur Abstimmung kommen; ab 1970 kommt es zu einer Verstetigung der Abstimmungsdaten.⁶⁰ Davor wurden teilweise 4-6 Abstimmungen pro Jahr durchgeführt, je nachdem ob gerade eine Vorlage abstimmungsreif war. 2002 wurde der „ewige Abstimmungskalender“ des Bundes eingeführt.⁶¹ Auch die sukzessive Ausweitung der brieflichen Stimmabgabe gehört zu diesen Massnahmen. Sie stellt nicht zuletzt eine Reaktion auf die auch durch Initiativen verursachte Zunahme der Volksabstimmungen und die damit einhergehende sinkende Stimmbeteiligung dar.⁶²

4. Konsequenzen mit Blick auf e-Collecting

Die Ausführungen zum Stichwort „Initiativenflut“ zeigen, in welchem *Kontext* die Frage der Quoren und Fristen bei e-Collecting zu diskutieren wären. Unabhängig von e-Collecting wird vereinzelt ein gewisser Reformbedarf insbesondere bezüglich der Quoren für Volksinitiativen artikuliert. Eine Debatte über e-Collecting würde vermutlich als Auslöser dafür dienen, allgemeinen Reformbedarf bezüglich der Quoren und Fristen geltend zu machen. Die Frage eines allgemeinen Reformbedarfs (die nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist) und die Frage der sich aus der Einführung von e-Collecting ergebenden Konsequenzen mit Blick auf Quoren und Fristen, sind aber streng voneinander zu trennen.

⁵⁸ Daneben wird auch die „querulatorische“ Nutzung von Volksinitiativen kritisiert. Als Gegenmassnahme könnte bspw. verlangt werden, dass jedes Initiativkomitee eine kleine Kautions (in der Höhe von 5 000 CHF) hinterlegen müsste, die zurück erstattet wird, sobald für die Initiative 10 000 Unterschriften gesammelt wurden, vgl. Claudio Kuster und Lukas Leuzinger in der NZZ vom 31.10.2013, S. 22 („Von Parlamentes Gnaden?“).

⁵⁹ NZZ vom 30.11.2013, S. 1 („Ausgereizte Volksrechte“).

⁶⁰ Vgl. http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1_gesamt.html (abgerufen am 17.06.2014).

⁶¹ Art. 2a VPR, AS 2002 1755.

⁶² Vgl. zum Beispiel von Arx 1998, S. 945. Zu den Auswirkungen der brieflichen Stimmabgabe auf die Stimmbeteiligung vgl. Luechinger et al. 2007, S. 177 ff.

IV. Veränderungen mit e-Collecting

Im Zusammenhang mit e-Collecting wird – implizit oder explizit – erwartet, dass Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden einfacher werden. Es wird erwartet, dass die finanziellen und personellen Ressourcen für Unterschriftensammlungen reduziert und mit e-Collecting andere Bevölkerungskreise, z.B. junge oder Auslandschweizer Stimmberechtigte, angesprochen werden können.⁶³ Gleichzeitig steht die Frage im Raum, ob die Sammelfristen aus Sicherheitsüberlegungen zu kürzen wären.⁶⁴

Im Folgenden werden die Erleichterungen aus Sicht der Hauptakteure der Initiativ- und Referendumsprozesse diskutiert: *Erstens* aus Sicht der Komitees, *zweitens* aus der Perspektive der Stimmberechtigten und *drittens* aus der Optik der Behörden. Den erhofften Erleichterungen wird *viertens* der Faktor „Sicherheit“ gegenüber gestellt, der sich erschwerend auf die Unterschriftensammlung auswirken kann. *Fünftens* folgt ein Zwischenfazit zu den mit e-Collecting zu erwartenden Veränderungen. Bei allen fünf Punkten wird berücksichtigt, dass noch kein konkretes Konzept für e-Collecting Verfahren existiert und für die technische Umsetzung entsprechend Spielraum offen bleibt.

A. Erleichterungen für Komitees

Die Rahmenbedingungen für die Demokratie haben sich durch die Einführung und Ausweitung des Internets verändert. Versuche mit elektronischer Stimmabgabe und Wahlkampagnen mithilfe von Twitter, Facebook, Youtube oder Blogs wirken sich auf das politische Leben aus.⁶⁵ Über das Web 2.0 (Social Media) können sich Gruppen spontan zusammenschliessen und rasch organisieren.⁶⁶ Das könnte zu Erleichterungen in der Organisation und Zusammensetzung der Initiativ- und Referendumskomitees führen.⁶⁷ Auch der Zugang zu den Stimmberechtigten ist durch das Internet möglicherweise einfacher geworden. Komitees sind u.U. nicht mehr darauf angewiesen, durch grossen Personaleinsatz an öffentlichen Orten Unterschriften zu sammeln. Dies bedingt aber, dass sie Stimmberechtigte stattdessen direkt über e-Mail anschreiben können, was entsprechende Adressatenlisten voraus setzt. Schliesslich könnte die Informations- und Überzeugungsarbeit durch die Nutzung elektronischer Kommunikationskanäle einfacher werden. Moeckli geht allerdings davon aus, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten nach wie vor am besten über die traditionellen Medien erreichbar sei.⁶⁸

Unabhängig von e-Collecting betreffen diese Veränderungen bereits heute die Organisation von Volksinitiativen und fakultativen Referenden. Im Folgenden wird deshalb zuerst der Frage nachgegangen, wie sich die neuen Medien auf die traditionelle Unterschriftensammlung auswirken (1-2). Danach folgen Überlegungen mit Blick auf e-Collecting (3).

1. Angebot von elektronischen Unterschriftenlisten & Nutzung von Social Media

Es ist unklar, wie stark das Internet und die Social Media die traditionelle Unterschriftensammlung vereinfachen. Bislang hat einzig das Beispiel des fakultativen Referendums gegen den biometrischen Pass aus dem Jahr 2009 für entsprechende Aufmerksamkeit gesorgt. Das Referendum wurde von einem überparteilichen Komitee organisiert und hat die Stimmberechtigten hauptsächlich über Facebook mobilisiert.⁶⁹ Die Volksinitiative „Für die Offenlegung der Politiker-Einkünfte (Transparenz-Initiative)“ (Sammelbeginn am 08.06.2011), für die aufgrund der teilweise identischen Urheberchaft

⁶³ Vgl. BBl 2002 656 f. und Begründung zur Mo. Fehr, 08.3908, Stärkung der Demokratie durch E-Collecting.

⁶⁴ BBl 2002 691.

⁶⁵ Vgl. nur etwa Balsiger 2011, S. 135 ff.; Moeckli 2013, S. 110 f. und Moreira et al. 2010.

⁶⁶ Vgl. Moreira et al. 2010, S. 64 ff.

⁶⁷ Moeckli 2013, S. 112.

⁶⁸ Moeckli 2013, S. 112 f.

⁶⁹ Vgl. Bericht E-Demokratie 2011, S. 25 f. und 30. Weitere Beispiele von internetbasierten Aktionen blieben nach dem Bericht dagegen erfolglos.

davon ausgegangen wurde, dass sie verstärkt das Internet zur Mobilisierung der Stimmberechtigten nutzen würde, ist im Sammelstadium gescheitert.⁷⁰ Seit Anfang 2000 stellt die Bundeskanzlei die Unterschriftenlisten elektronisch im pdf-Format zur Verfügung.⁷¹ 2008 hielt der Bundesrat fest, dass sich die Nutzung dieses Angebots in Grenzen halte.⁷²

Die in den Medien geäusserten Einschätzungen stehen sich diametral gegenüber. Auf der einen Seite wird argumentiert, es sei nicht einfacher geworden, Unterschriften zu sammeln. Nach wie vor hänge der Erfolg davon ab, dass in aufwändigen Strassenaktionen Unterschriften gesammelt werden müssen.⁷³ Auf der anderen Seite wird davon ausgegangen, dass die Unterschriftensammlung aufgrund moderner Kommunikationsmittel einfacher geworden sei.⁷⁴

2. Entwicklung der „knapp“ und „komfortabel“ zustande gekommenen Volksinitiativen

Hinweise zu den Auswirkungen des Internets auf die Unterschriftensammlungen können allenfalls aus der Betrachtung der seit 1978 zustande gekommenen Volksinitiativen hergeleitet werden.⁷⁵ Von 180 Volksinitiativen, die in diesem Zeitraum zustande gekommen sind, sind 39 (21,7 %) nur knapp zustande gekommen.⁷⁶ Zwei der knappen Initiativen wurden in der Volksabstimmung angenommen; das Anliegen fand also – trotz „schwachem“ Resultat der Unterschriftensammlung – eine Mehrheit. 21 Volksinitiativen (11,7 %) wurden mit mehr als 150 000 Unterschriften eingereicht (drei davon wurden in der Volksabstimmung angenommen) und für 43 (23,9 %) Volksinitiativen wurden die Unterschriften in weniger als 12 Monaten gesammelt. Elf Volksinitiativen erreichten über 150 000 gültige Unterschriften in weniger als 12 Monaten.

Mit Blick auf die Auswirkungen der Nutzung des Internets als unterstützendes Medium für Initiativkomitees ist nun von Interesse, ob und falls ja, wie sich die oben erwähnten Kennzahlen im Laufe der Zeit verändert haben. Vorauszuschicken ist, dass allein aus der Zunahme der zustande gekommenen Volksinitiativen in den letzten Jahrzehnten noch kein eindeutiges Indiz für eine Vereinfachung der Unterschriftensammlung durch das Internet hergeleitet werden kann.⁷⁷ Die tendenzielle Zunahme der erfolgreichen Volksinitiativen könnte verschiedene Ursachen haben. So scheint die Annahme, dass Komitees nach Einführung und Ausweitung der brieflichen Stimmabgabe vermehrt auf Direktanschreiben („direct mailings“) zur Unterschriftensammlung übergegangen sind, ebenfalls plausibel zu sein.

Betrachtet man für den Zeitraum von 1978-2013 jeweils die Entwicklung der „knapp“ und der „komfortabel“ zustande gekommenen Volksinitiativen,⁷⁸ so zeigt sich, dass die Zahl der knappen Volksinitiativen im Schnitt zugenommen hat. Von 1981-1990 waren 10,6 % der Volksinitiativen knapp zustande gekommen; 2001-2010 waren es 26,8 %. Im Gegenzug sind die komfortabel zustande gekommenen Volksinitiativen zurückgegangen: von 38,3 % (1981-1990) auf 24,4 % (2001-2010). Für die ersten drei Jahre dieses Jahrzehnts bestätigt sich die in den vorderen Jahrzehnten eingeschlagene Tendenz (vgl. Abbildung 2).

⁷⁰ BBI 2012 9785. Vgl. Bericht E-Demokratie 2011, S. 30 f.

⁷¹ Vgl. Art. 60a BPR, eingefügt durch AS 2002 3193; in Kraft seit dem 01.01.2003. Vgl. dazu BBI 2001 6403 und ferner BBI 2002 675.

⁷² Vgl. Stellungnahme des BR vom 18.02.2009 zur Mo. Fehr, 08.3908, Stärkung der Demokratie durch E-Collecting und Bericht E-Demokratie 2011, S. 30. Vgl. auch schon die Erfahrungen der von der SPK-S 2001 angehörten Experten, BBI 2001 4817.

⁷³ Peter Grünenfelder in der NZZ vom 25.10.2013, S. 21 („Volksinitiativen als Pulsnehmer und Impulsgeber“).

⁷⁴ Jean-Daniel Gerber in der NZZ vom 22.10.2013, S. 11 („Wir werden von Volksinitiativen überschwemmt“).

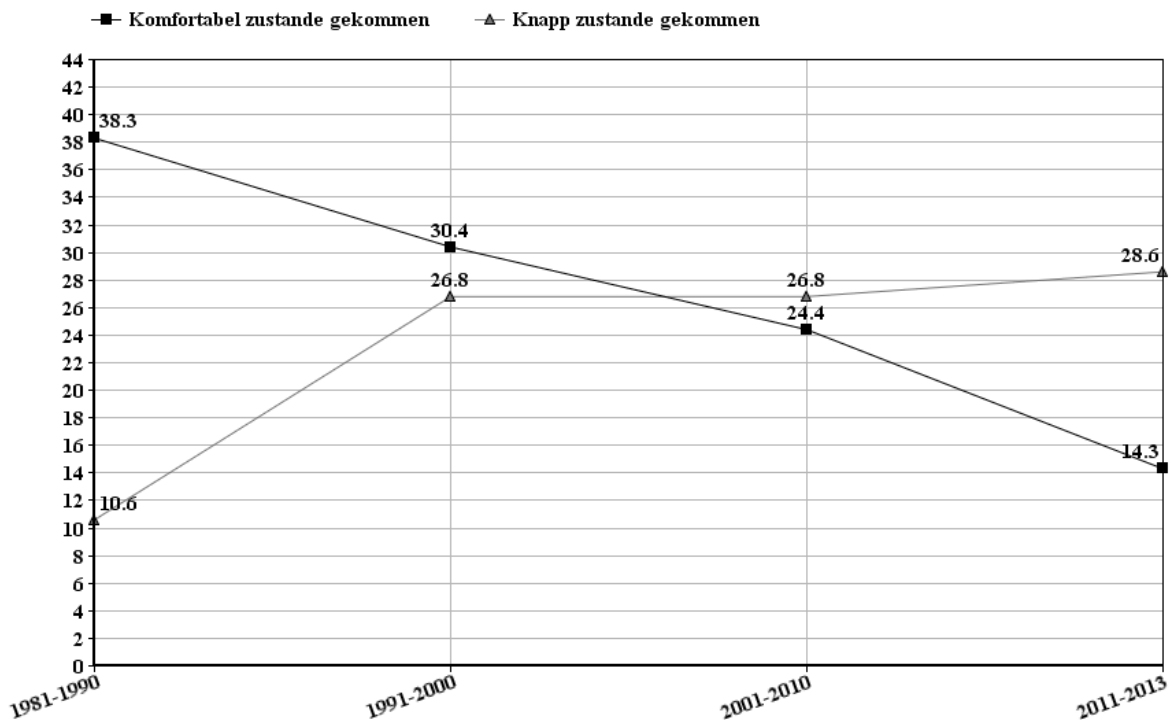
⁷⁵ Es werden nur Initiativen mit Sammelbeginn nach dem 01.07.1978 (Inkrafttreten BPR) und Einreichung spätestens am 31.12.2013 berücksichtigt, da für diese Volksinitiativen einheitlich die Sammelfrist von 18 Monaten und ein Quorum von 100 000 Unterschriften gilt. Vgl. für Details den Anhang (VIII) G.

⁷⁶ Als knapp werden solche Volksinitiativen bewertet, die mit einer Sicherheitsmarge von weniger als 10 % Unterschriften eingereicht wurden und die eine Sammelfrist von 17 bis 18 Monaten benötigen haben.

⁷⁷ Vgl. Kap. III C hiavor.

⁷⁸ Als komfortabel werden solche Volksinitiativen bewertet, die entweder innerhalb einer Frist von weniger als 12 Monaten und/oder mit mehr als 150 000 gültigen Unterschriften eingereicht wurden.

Abbildung 2:
Anzahl eingereichte und zustande gekommene Volksinitiativen pro Jahrzehnt (1981-2013)



Quelle: eigene Darstellung

Natürlich lässt sich aus dieser rein numerischen Betrachtungsweise noch nicht viel über die dahinter liegenden Kausalzusammenhänge aussagen. Immerhin wird nicht der Eindruck erweckt, als hätte die Einführung und Ausweitung des Internets dazu geführt, dass Volksinitiativen mit mehr Unterschriften oder nach kürzerer Sammeldauer eingereicht werden. Vielmehr könnten die Beobachtungen auch dahin gehend gedeutet werden, dass die Einführung der voraussetzungslosen brieflichen Stimmabgabe auf Bundesebene im Jahr 1994 die Unterschriftensammlung erheblich erschwert hat. Ein weiterer Faktor könnte auch darin bestehen, dass Initiativkomitees, nachdem sie unmittelbar nach Verdoppelung des Quorums ihre Sammeltätigkeit stark intensiviert hatten,⁷⁹ aus Kostengründen zu einer niedrigeren Sammelintensität übergingen.⁸⁰ Zu betonen ist aber, dass eine Untersuchung der Kausalzusammenhänge allein auf dieser Datenbasis nicht möglich ist.

B. Erleichterungen für Stimmberechtigte

Die Frage ob Stimmberechtigte Volksinitiativen mit e-Collecting schneller bzw. häufiger unterzeichnen werden als auf Papier, lässt sich aus heutiger Sicht ebenfalls nur vage beantworten. Mit Blick auf die Frage der Quoren ist vor allem von Bedeutung, ob mit e-Collecting insgesamt mehr Unterschriften gesammelt werden können, d.h. ob sich über e-Collecting neue Adressatenkreise, bspw. unter Auslandschweizer Stimmberechtigten, erschliessen lassen. Mit Blick auf die Frage der Sammelfrist geht es auch darum, ob Stimmberechtigte die auf Papier unterzeichnen nun zur elektronischen Unterzeichnung wechseln. Diese Stimmberechtigten könnten allenfalls schneller und einfacher unterzeichnen, da sie

⁷⁹ 1970-1977 (vor Rechtsänderung) wurden im Durchschnitt 5 450 Unterschriften für erfolgreiche Volksinitiativen gesammelt. Unmittelbar nach Einführung einer Sammelfrist und Verdoppelung der Quoren stieg die Sammelintensität auf rund 8 500 Unterschriften. Vgl. Wili 1982, S. 74. Vgl. ferner Wili 1991, Anhang: Tabelle D.

⁸⁰ 1981-1990 wurden durchschnittlich 10 043 Unterschriften pro Monat gesammelt; 1991-2000 waren es 8 253, 2001-2010 waren es 7 943 und 2011-2013 waren es noch 7 179 Unterschriften. Vgl. Anhang (VIII) H.

die entsprechenden Angaben zu Hause, am Arbeitsplatz oder von einem mobilen Internetzugang aus zu einem für sie günstigen Zeitpunkt machen können.

Tentative Rückschlüsse können aus der Nutzung von Vote électronique gezogen werden. Die Stimmbeteiligung mit Vote électronique hat sich in den Versuchen der letzten Jahre bei 20 % stabilisiert.⁸¹ Eine deutliche Zunahme lässt sich einzig unter den Auslandschweizer Stimmberechtigten feststellen.⁸² Der Bundesrat beurteilt das Potential von Vote électronique zur Erhöhung der Stimmbeteiligung beizutragen denn auch zurückhaltend. Er geht nicht davon aus, dass Vote électronique zu einer Erhöhung der Stimmbeteiligung führen wird. Vielmehr sieht er den Nutzen von Vote électronique u.a. darin, dass eine erneute Abnahme der Stimmbeteiligung künftig vermieden werden kann.⁸³

Die Erfahrungen mit Vote électronique zeigen zudem, dass das Design der Benutzeroberfläche ein zentrales Element ist, das sich auf die Nutzungshäufigkeit auswirkt.⁸⁴ Ein benutzerfreundliches Design wird, so die daran anknüpfende These, auch bei e-Collecting ein wesentlicher Einflussfaktor sein.

Ausländische Erfahrungen mit „e-Collecting“ sind selten und lassen sich zum Vergleich nicht heran ziehen. Es handelt sich dabei jeweils um nicht verbindliche Mitwirkungsangebote, die mit der Volksinitiative und dem fakultativen Referendum nicht vergleichbar sind. Als Beispiel sei auf das deutsche Online-Petitionsverfahren verwiesen. Dieses hat im Übrigen zu keiner nennenswerten Erhöhung der Anzahl der beim Bundestag eingegangenen Petitionen geführt.⁸⁵ In vielen Fällen sind die online-Unterzeichnungen im Ausland auch komplett neu geschaffen worden und es fand kein Wechsel von der „traditionellen“ zur „elektronischen“ Unterschriftensammlung statt. Hier sei als Beispiel auf die Europäische Bürgerinitiative verwiesen.⁸⁶

C. Erleichterungen für Behörden (Stimmrechtsbescheinigung & Kontrolle)

Zum heutigen Zeitpunkt ist die technische Umsetzung von e-Collecting noch völlig offen. Fest steht immerhin, dass der Einführung von e-Collecting die Zentralisierung bzw. Harmonisierung der kantonalen Stimmregister vorausgehen muss und dass kein zentrales Stimmregister auf Bundesebene eingeführt werden soll.⁸⁷ Die Zentralisierung bzw. Harmonisierung wird auch aktuelle Probleme im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbescheinigung berücksichtigen müssen. Dadurch könnten sich gewisse Erleichterungen ergeben. Je nach Ausgestaltung der e-Collecting-Lösung könnten neu aber auch erschwerende Elemente hinzukommen.

1. Aktuelle Probleme mit der Stimmrechtsbescheinigung

Die Frage der Stimmrechtsbescheinigung wird bei der Einführung von e-Collecting eine zentrale Rolle spielen. Gerade bei fakultativen Referenden stehen die Gemeinden unter erheblichem Zeitdruck, damit die Unterschriften rechtzeitig bescheinigt werden. Es besteht kein Anspruch seitens der Initiativ- und Referendumskomitees auf Prüfung und Bescheinigung der Unterschriften noch während der Sammel-

⁸¹ BBl 2013 5137.

⁸² BBl 2013 5138.

⁸³ BBl 2013 5136 f.

⁸⁴ Vgl. Gasser et al. 2010, S. 55 f.

⁸⁵ Lindner/Riehm 2009, S. 509.

⁸⁶ Vgl. für eine erste Auswertung der Erfahrungen mit der Europäischen Bürgerinitiative: <https://www.democracy-international.org/eu-citizens-initiative> (abgerufen am 17.06.2014). Vgl. auch die offizielle Webseite der Europäischen Bürgerinitiative bei der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> (abgerufen am 17.06.2014). Ein ähnliches „Agenda-Setting“-Recht, für das auch online Unterschriften gesammelt werden können, existiert bspw. in Finnland. Vgl. <https://www.kansalaisaloite.fi/fi/ohjeet/briefly-in-english> (abgerufen am 17.06.2014).

⁸⁷ Vgl. Antwort des Bundesrates vom 16.05.2012 auf die Ip. Wermuth, 12.3082, Zentrale Beglaubigung für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden.

phase.⁸⁸ Deshalb ist es wichtig, dass die Komitees eine gewisse Sicherheitsmarge an Unterschriften sammeln.⁸⁹

Eine Motion der SPK des Nationalrats aus dem Jahr 2012 forderte getrennte Fristen für die Einreichung von Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen und für die Stimmrechtsbescheinigung.⁹⁰ Der Bundesrat schickte im März 2013 einen entsprechenden Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung.⁹¹ Nach überwiegend negativen Rückmeldungen verzichtete der Bundesrat auf die weitere Ausarbeitung des Entwurfs. Stattdessen erstellte die Bundeskanzlei ein „Vademecum“ zu Handen der Gemeinden. Darin werden die Gemeinden für die heikle Aufgabe der Stimmrechtsbescheinigung sensibilisiert.⁹²

Der Nationalrat hat ferner jüngst eine BPR-Änderung beschlossen, wonach neu unter Umständen auch Unterschriftenlisten berücksichtigt werden sollen, die erst nach Ablauf der Frist bescheinigt wurden. Dies soll dann möglich sein, wenn die Listen noch innert der Sammelfrist bei der Amtsstelle eingereicht wurden und der Eingang bestätigt ist.⁹³ Diese Änderung würde faktisch bedeuten, dass es keine klare Frist mehr für die Einreichung der bescheinigten Unterschriften bei der Bundeskanzlei gäbe.⁹⁴ Der Ständerat hat den Änderungsvorschlag abgelehnt.⁹⁵

2. Harmonisierung bzw. Zentralisierung der Stimmregister

2002 ging der Bundesrat davon aus, dass eine *bundesweite* Harmonisierung und Vernetzung der Stimmregister zentrale Voraussetzung für die Einführung von e-Collecting sei. Nur so könnten Mehrfachunterzeichnungen durch dieselbe Person vor und nach einem Wohnortswechsel verhindert werden.⁹⁶ Zehn Jahre später spricht der Bundesrat von einer Harmonisierung der *kantonalen* Stimmregister, ohne aber eine bundesweite Vernetzung zu erwähnen.⁹⁷ Schweizweit vernetzte Stimmregister hätten den Vorteil, dass bereits auf Gemeindeebene über die Kantons Grenzen hinweg Mehrfachunterzeichnungen kontrolliert und aus diesem Grund ungültige Unterschriften gestrichen werden könnten. Heute kann diese Kontrolle erst nach Einreichung der Unterschriften bei der Bundeskanzlei durchgeführt werden. Regelmässig reichen Komitees mehr als die notwendige Mindestzahl an Unterschriften ein, um eine entsprechende Sicherheitsmarge zu haben. Initiativ- und Referendumskomitees hätten bei schweizweit vernetzten Stimmregistern mehr Planungssicherheit und könnten die Sicherheitsmarge tiefer halten.

Aber auch wenn die Stimmregister nicht schweizweit, sondern lediglich auf Kantonsebene harmonisiert oder zentralisiert werden müssen, so hätte dies Vorteile. Es ist davon auszugehen, dass dadurch die heute auf Versehen zurückzuführenden Bescheinigungsmängel seitens der Gemeinden reduziert werden könnten. Im Jahr 2001 bezifferte der Bundesrat die Zahl der von der Bundeskanzlei aufgrund von Mängeln in der Stimmrechtsbescheinigung zu streichenden Unterschriften mit durch-

⁸⁸ Vgl. Staatsrechtliche Kammer Bundesgericht, Entscheidung vom 13. September 1978, ZBl 1979 24 f. E. 2, 3 b.

⁸⁹ Die Sicherheitsmarge ist auch für die Kontrolle der Unterschriften nach deren Einreichung bei der BK notwendig. Bei dieser Kontrolle wird geprüft, ob die Stimmrechtsbescheinigung seitens der Gemeinden korrekt durchgeführt worden ist und kantonsübergreifend, ob Mehrfachunterzeichnungen vorkommen. Bei dieser Kontrolle fällt jeweils noch eine gewisse Zahl an Unterschriften weg.

⁹⁰ Mo. SPK-N, 12.3975, Frist für die Bescheinigung der Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen. Auslöser der Motion war ein nicht zustande gekommenes Referendum der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) gegen die Steuerabkommen mit Deutschland, Grossbritannien und Österreich. Die AUNS hielt den Gemeinden vor, die Unterschriften nicht rechtzeitig bescheinigt zu haben. Das von der AUNS angerufene Bundesgericht hat die Beschwerden abgewiesen, da die AUNS viele der Unterschriften frühestens drei Tage vor Ablauf der Referendumsfrist zur Bescheinigung eingereicht hatte. Damit ist das Referendumskomitee nach Ansicht des Bundesgerichts für das Scheitern mitverantwortlich. Vgl. BGE 139 II 303.

⁹¹ Vgl. <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2013.html> (abgerufen am 17.06.2014)

⁹² Vgl. Ergebnisbericht vom 15.08.2013, <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2185/BPRRev2013> Vernehmlassungsbericht_ohne_Komm.pdf (abgerufen am 17.06.2014). Vademecum: <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/09192> (abgerufen am 17.06.2014)

⁹³ Amtl. Bull. NR, 2014, S. 435 ff.

⁹⁴ Amtl. Bull. StR, 2014, S. 473 f.

⁹⁵ Amtl. Bull. StR, 2014, S. 474.

⁹⁶ BBl 2002 664. Vgl. auch Stellungnahme des BR vom 18.02.2009 zur Mo. Fehr, 08.3908, Stärkung der Demokratie durch E-Collecting.

⁹⁷ Vgl. Antwort des Bundesrates vom 16.05.2012 auf die Ip. Wermuth, 12.3082, Zentrale Beglaubigung für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden.

schnittlich 1,48 % bei fakultativen Referenden und 1,21 % bei Volksinitiativen.⁹⁸ Von einer kompletten Vermeidung jeglicher Bescheinigungsmängel durch e-Collecting ist zwar nicht auszugehen. Gleichwohl dürfte die Harmonisierung bzw. Zentralisierung der Stimmregister in den Kantonen zu einer erhöhten Planungssicherheit seitens der Initiativ- und Referendumskomitees beitragen.

Angesichts der Parallelität von traditionellen und elektronischen Sammelverfahren müsste allerdings gleichzeitig sichergestellt werden, dass sich keine neuen Quellen für Bescheinigungsmängel ergeben. So müsste insbesondere verhindert werden, dass es zu Mehrfachunterzeichnungen auf Papier und in elektronischer Form kommt.

D. Sicherheitsanforderungen

Grundsätzlich gilt für e-Collecting, was für Vote électronique generell zu statuieren ist: es ist das gleich hohe Niveau von Zuverlässigkeit und Sicherheit zu gewährleisten wie bei der traditionellen Unterschriftensammlung.⁹⁹

Dies geht auch aus den in Art. 27*q* VPR formulierten Voraussetzungen für die Genehmigung von Versuchen mit e-Collecting durch den Bundesrat hervor. Es sind alle wirksamen und angemessenen Massnahmen zu ergreifen, um die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die korrekte Zuordnung aller Unterschriften zu gewährleisten und um die Gefahr gezielten oder systematischen Missbrauchs ausschliessen zu können.¹⁰⁰ Die Umsetzung der Sicherheitsanforderungen könnte sich allerdings auf die Sammelfrist und auf die Nutzerfreundlichkeit auswirken. Drei Überlegungen drängen sich aus einem sicherheitstechnischen Blickwinkel auf. Erstens die Frage der sicheren Aufbewahrung der elektronischen Unterschriften bis zu ihrer Einreichung bei der Bundeskanzlei, zweitens die Verhinderung von „Unterschriften-Phishing“ und drittens die Frage nach dem Erfordernis digitaler Signaturen.

1. Aufbewahrung elektronischer Unterschriften

Elektronische Unterschriften müssen bis zu ihrer Einreichung bei der Bundeskanzlei so aufbewahrt werden können, dass Manipulationen ausgeschlossen sind. In der Regel übernimmt die Aufbewahrung der (bescheinigten) Unterschriften bis zu ihrer Einreichung das sammelnde Komitee. Bei eidgenössischen Volksinitiativen ist dies zwangsläufig notwendig, da die Unterschriftenlisten der Bundeskanzlei „gesamthaft“ einzureichen (Art. 71 BPR) sind. Aufgrund der geltenden Rechtslage ist dies bei fakultativen Referenden allerdings nicht zwingend. Rein theoretisch könnten die Unterschriften für fakultative Referenden nach geltendem Recht einzeln, sofort nach der Stimmrechtsbescheinigung durch die Gemeinden bei der Bundeskanzlei eingereicht werden. Ins Elektronische übertragen würde dies bedeuten, dass die Bundeskanzlei eine Möglichkeit anbieten müsste, um elektronisch eingereichte Unterschriften sicher und getrennt von jeglichen Zugriffs- und Manipulationsmöglichkeiten über Internet bis zur Kontrolle und Zählung aufzubewahren.

Elektronische Unterschriften für Volksinitiativen müssten von den Komitees dagegen bis zur Einreichung so gespeichert werden, dass Manipulationen ausgeschlossen sind. Das könnte mit einigen Problemen verbunden sein, je nachdem welche konkreten Sicherheitsanforderungen an die elektronische Aufbewahrung bis zur Einreichung gestellt werden. Hier könnte die Sammelfrist von 18 Monaten problematisch werden. Ist es einem Initiativkomitee tatsächlich zumutbar, elektronische Unterschriften unter hohen Sicherheitsanforderungen aufzubewahren? Müsste eine zentrale Aufbewahrungsmöglichkeit durch den Bund zur Verfügung gestellt werden? Als Alternative käme natürlich noch in Frage,

⁹⁸ BBl 2001 6419. Dies stellte aus damaliger Sicht eine deutliche Verbesserung gegenüber der Situation vor 1996 (Einführung der eigenhändigen Unterschrift i.e.S.) dar, wo im Schnitt 3,45 % der Unterschriften für fakultative Referenden bzw. 2,48 % der Unterschriften für Volksinitiativen gestrichen werden mussten.

⁹⁹ BBl 2002 664.

¹⁰⁰ Entspricht dem Gehalt von Art. 27*q* Abs. 1 VPR vom 01.01.2003, AS 2002 3200. Der in der Fassung vom 01.01.2003 vorgesehene Verweis auf die sinngemässe Geltung der Art. 27*a*-27*p* VPR wurde ersatzlos gestrichen. Sobald konkrete Versuche mit e-Collecting geplant sind, sind die Rechtsgrundlagen zu überprüfen und zu ergänzen. Vgl. Erläuterungen VPR, S. 16.

analog zum fakultativen Referendum auch die jederzeitige Einreichung elektronischer Unterschriften für Volksinitiativen zu ermöglichen. Das würde eine entsprechende Anpassung der gesetzlichen Grundlagen voraussetzen.

Diese Fragen müssen vor einer Einführung von e-Collecting näher geprüft werden. Eine Umsetzung von e-Collecting für Volksinitiativen, die sich möglichst nah am Status quo orientiert und mithin eine elektronische Aufbewahrung auf Seiten der Initianten vorsieht, könnte aus Sicherheitsgründen eine deutliche Verkürzung der Sammelfrist nach sich ziehen.

2. Verhindern von Unterschriften-Phishing

Die Nutzung des Internets zur Sammlung von Unterschriften birgt auch die Gefahr des Identitätsdiebstahls und der Nutzung der gestohlenen Identitäten zur Unterzeichnung von Volksinitiativen. Daran könnten verschiedene Akteure Interesse haben: zum einen die Initianten selbst, die mit gestohlenen Identitäten möglichst rasch und einfach die gewünschte Unterschriftenzahl erreichen wollen, zum anderen aber auch Gegner der Initiative, die mit einem Publimachen der Manipulation kurz vor Ablauf der Sammelfrist ein Scheitern der Initiative verursachen wollen.

Eine wirksame Gegenmassnahme könnte in einer massiven Verkürzung der Sammelfrist liegen.¹⁰¹ Zwar würde Unterschriften-Phishing allein damit nicht verhindert. Aber es dürfte erheblich schwieriger sein, die Unterschriften zur Unterzeichnung von Volksinitiativen zu nutzen. Es würde auffallen, wenn in einem kurzen Zeitraum zahlreiche Unterschriften von einem einzigen Rechner oder von zweifelhaften Standorten aus eingetragen würden.

3. Nutzung von digitalen Signaturen?

2006 hielt der Bundesrat fest, dass unter Umständen eine staatlich anerkannte digitale Signatur zur namentlichen Identifikation und Kontrolle der Stimmberechtigung bei e-Collecting notwendig sein könnte.¹⁰² Zu bedenken ist, dass mit einer digitalen Signatur zur elektronischen Unterzeichnung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden ein höheres Identifikationsniveau bestünde als mit den für traditionelle Unterschriftensammlungen verlangten Angaben (handschriftlicher Namenszug, eigenhändige Unterschrift sowie weitere zur Identifikation notwendige Angaben wie Vorname, Geburtsdatum und Adresse) beabsichtigt ist.¹⁰³ Der eigenhändigen Unterschrift kommt nämlich nicht die Bedeutung einer Echtheitskontrolle zu. Sie soll lediglich dazu beitragen, Missbräuche zu verhindern indem das subjektive Unrechtsbewusstsein bei den Stimmberechtigten erhöht wird.¹⁰⁴ Es ist also nicht so, dass die Stimmberechtigten eine beglaubigte Unterschrift bei den Gemeinden hinterlegen müssten, und diese bei der Stimmrechtsbescheinigung überprüft würde. Weitere Angaben, wie sie zur Verhinderung von Manipulationen teilweise gefordert wurden (z.B. Angabe der Ausweisnummer), sind heute nicht vorgesehen. Die Angabe des Geburtsdatums wird als ausreichend beurteilt, um Fälschungsversuchen vorzubeugen.¹⁰⁵

Vor einer Einführung von e-Collecting wäre auf jeden Fall zu präzisieren, ob die Wendung „eigenhändige Unterschrift“ des Art. 61 Abs. 1 BPR i.S. des Obligationenrechts auszulegen ist und entsprechend Art. 14 Abs. 2^{bis} OR eine qualifizierte elektronische Signatur verlangt.

Nach der hier vertretenen Auffassung wäre eine digitale Signatur zur Erfüllung der Anforderungen aus Art. 61 Abs. 1 BPR nicht zwingend notwendig. Sinn der Vorschrift ist die Verhinderung von Missbräuchen durch Erhöhung des subjektiven Unrechtsbewusstseins. Dies könnte beim e-Collecting etwa durch Einblendung eines Warnhinweises, dass sich strafbar macht (Art. 282 StGB),

¹⁰¹ Technische Lösungsmöglichkeiten sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Sollte Unterschriften-Phishing durch geeignete technische Massnahmen ausgeschlossen werden können, wäre eine Verkürzung der Sammelfrist zu diesem Zweck obsolet.

¹⁰² BBl 2006 5465. Es wird unterstellt, dass der Bundesrat mit „digitaler Signatur“ eine qualifizierte elektronische Signatur i.S. des Bundesgesetzes vom 19.12.2003 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur (SR 943.03) gemeint hat.

¹⁰³ Art. 61 Abs. 1 und 3 BPR.

¹⁰⁴ BBl 1993 III 493.

¹⁰⁵ Vgl. BBl 1993 III 493.

wer unbefugt bzw. für eine andere Person unterzeichnet (mit Ausnahme der Fälle von Art. 61 Abs. 1^{bis} BPR). Vor der definitiven Unterzeichnung müsste die stimmberechtigte Person bestätigen, vom Warnhinweis Kenntnis genommen zu haben.

Auch wenn eine digitale Signatur zur Kontrolle der Stimmberechtigung nicht erforderlich ist, könnte sie allenfalls aus Sicherheitserwägungen notwendig sein, um nachträgliche Manipulationen der Daten erkennbar zu machen bzw. zu erschweren (Integrität der Datenübermittlung), zur Bekämpfung von Unterschriften-Phishing oder zur Verhinderung von Mehrfachunterzeichnungen. Sollte für e-Collecting eine digitale Signatur voraus gesetzt werden, würde dies – jedenfalls in einer ersten Phase bis zur flächendeckenden Verbreitung solcher digitaler Signaturen – eine Erschwerung gegenüber der traditionellen Unterschriftensammlung bedeuten.

Weitere Möglichkeiten zur Kontrolle der Stimmberechtigung, zum Beispiel die Nutzung der nichtsprechenden AHV-Nummern, dürften nur gegen Widerstand umzusetzen sein.¹⁰⁶ In der Vernehmlassung stiess der Vorschlag, für die Verhinderung von Mehrfachkandidaturen bei Nationalratswahlen die „gehashten“ AHV-Nummern zu nutzen, auf derart grosse Opposition, dass die Bundeskanzlei den Vorschlag wieder fallen liess.¹⁰⁷

E. Zwischenfazit

Mit Blick auf e-Collecting sind allzu optimistische Erwartungshaltungen bzgl. einer Vereinfachung der Unterzeichnung von Initiativen und fakultativen Referenden vermutlich fehl am Platz. Auf der einen Seite könnte durch die Verknüpfung der bereits heute verfügbaren Möglichkeiten und der elektronischen Unterschrift das entscheidende Momentum gegeben sein, das Stimmberechtigte vermehrt elektronisch unterzeichnen lässt und das eine Verlagerung der Unterschriftensammlung in den elektronischen Raum nach sich zieht. Das würde die Initiativ- und Referendumskomitees zumindest mittelfristig organisatorisch entlasten. Auf der anderen Seite deutet die Beobachtung der traditionellen Unterschriftensammlungen darauf hin, dass sich das Internet (noch) nicht auf die Zahl der Unterschriften oder auf die Dauer, in denen diese gesammelt werden können, auswirkt.

Die mit der Einführung von e-Collecting vermutlich einhergehenden Veränderungen dürften zum einen in verschiedenen Erleichterungen, eventuell aber auch in gewissen, insbesondere durch Sicherheitserwägungen begründeten Erschwerungen liegen. Die Erleichterungen haben aber vermutlich nicht das Potential, zu einer explosionsartigen Zunahme erfolgreicher Volksinitiativen und fakultativer Referenden zu führen. Zwar dürfte der Sammelaufwand für die Komitees etwas zurückgehen und unter den Auslandschweizer Stimmberechtigten die Bereitschaft, Volksinitiativen und fakultative Referenden zu unterzeichnen, tendenziell steigen. Die Harmonisierung bzw. Zentralisierung der Stimmregister als notwendige Voraussetzung für e-Collecting würde zudem zu einer höheren Planungssicherheit für Initiativ- und Referendumskomitees beitragen. Allein aus der Tatsache, dass mit der Einführung von e-Collecting gewisse Erleichterungen zu erwarten sind, kann aber aus heutiger Sicht nicht darauf geschlossen werden, dass es zu einer massiven Zunahme der Zahl erfolgreicher Initiativen und Referenden käme.

Es könnte allerdings sein, dass im Rahmen der technischen Entwicklung von e-Collecting die dargestellten Sicherheitsanforderungen nicht anders als durch die Massnahme einer Verkürzung der Sammelfrist gelöst werden können.

¹⁰⁶ Die Nutzung der nichtsprechenden AHV-Nummern wird von der Bundeskanzlei im Bericht E-Demokratie 2011, S. 31 f. erwähnt. Sie weist aber auf datenschutzrechtliche Probleme hin.

¹⁰⁷ Vgl. http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2185/BPRRev2013Vernehmlassungsbericht_ohne_Komm.pdf (abgerufen am 17.06.2014).

V. Schlussfolgerungen mit Blick auf die Quoren und Fristen

Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, dass e-Collecting relativ zeitnah eingeführt würde und stehen unter dem relativierenden Vorbehalt der aus heutiger Sicht noch völlig offenen technischen Umsetzung von e-Collecting.

Eine Anpassung der Quoren und Fristen aufgrund von e-Collecting würde sich als notwendig erweisen, wenn mit e-Collecting entweder eine derart massive Zunahme der erfolgreichen Nutzung der Volksrechte einher ginge, dass die Funktionsfähigkeit des Staatsapparates in Frage gestellt wäre, oder e-Collecting die Nutzung der Volksrechte derart erschweren würde, dass bestimmte Gruppierungen davon praktisch keinen Gebrauch mehr machen könnten (vgl. Kap. III). Im ersten Fall wären die Hürden zur Ergreifung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden herauf zu setzen (i.S. einer Erhöhung der Quoren bzw. einer Verkürzung der Fristen). Im zweiten Fall wären die Hürden entsprechend herab zu setzen.

Die voran gehenden Ausführungen (Kap. IV) lassen allerdings aus heutiger Sicht nicht erkennen, dass die Einführung von e-Collecting zu einer massiven Veränderung bezüglich der erfolgreichen Ergreifung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden führen würde.¹⁰⁸ Aus heutiger Sicht könnten demnach einzig Sicherheitsüberlegungen zu einem Veränderungsbedarf führen. Wenn die dargestellten technischen Herausforderungen (Kap. IV D) nicht anders gelöst werden können, kann es notwendig sein, die Sammel Fristen massiv zu kürzen. Dabei sind vorderhand zwei Möglichkeiten denkbar:

Erstens, eine generelle Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen und fakultative Referenden, die sowohl für die elektronische als auch für die traditionelle Unterschriftensammlung gelten würde. Das würde allerdings diejenigen Komitees benachteiligen, die nicht elektronisch Unterschriften sammeln wollen. Auch für sie würde bei einer Regelung, die gleich lange (bzw. kurze) Fristen für die traditionelle wie für die elektronische Unterschriftensammlung vorsieht, eine gegenüber der heutigen Regelung erheblich verkürzte Frist gelten. Dies würde die Frage aufwerfen, ob innerhalb einer derart verkürzten Frist die geltenden Quoren überhaupt noch zu erreichen sind.

Ein Blick auf die monatliche Sammelintensität bei Volksinitiativen zeigt, dass heute für eine Volksinitiative im Durchschnitt 7 180 Unterschriften pro Monat gesammelt werden. Auch unter der Annahme, dass ein Komitee zu Beginn der Sammelfrist aufgrund der erhöhten medialen Aufmerksamkeit mehr Unterschriften sammelt als im monatlichen Durchschnitt, wäre es für die allermeisten Initianten auch mit e-Collecting nicht zu schaffen, 100 000 gültige Unterschriften innerhalb einer sehr kurzen Frist (z.B. von 30 Tagen) zu sammeln. Eine massive Verkürzung der Sammelfrist würde also zwangsläufig die Frage aufwerfen, ob nicht die Quoren gleichzeitig abgesenkt werden müssten.

Analoge Überlegungen gelten für fakultative Referenden. Hier kommt allerdings noch eine weitere Schwierigkeit hinzu. Die Fristen für fakultative Referenden gelten auch für Kantonsreferenden (Art. 141 BV). Eine massive Verkürzung der Frist für Kantonsreferenden dürfte allerdings am Widerstand der Kantone scheitern. Diese sind auf eine gewisse Zeitspanne angewiesen, innerhalb derer sie über die Ergreifung eines Referendums entscheiden können.

Zweitens könnte die Sammelfrist für die elektronisch zu sammelnden Unterschriften relativ kurz gehalten und für die Unterschriftensammlung auf Papier mehr Zeit belassen werden. So könnte für die elektronische Unterschriftensammlung bspw. ein Zeitfenster von vier Wochen zu Beginn der Sammelfrist geöffnet werden. Während dieser vier Wochen könnten Stimmberechtigte entweder elektronisch oder auf Papier unterzeichnen. Danach wäre die elektronische Unterzeichnung nicht mehr möglich. Auf Papier könnten Unterschriften noch länger gesammelt werden, bspw. unter Beibehaltung der bisherigen Sammel Fristen.

¹⁰⁸ Weitere Erwägungen, wie etwa die Überlegung, dass die Zahl der Stimmberechtigten seit der Festlegung der aktuell geltenden Quoren stark zugenommen hat, sind nicht mit den durch e-Collecting allenfalls bedingten Anpassungen zu vermischen. Vgl. Kap. III A hiervoor.

Die unterschiedlich langen Sammelfristen für die elektronische und die traditionelle Unterzeichnung würde auch diejenigen Komitees, die ausschliesslich auf Papier sammeln wollen, nicht unverhältnismässig benachteiligen. Für Kantonsreferenden hätte die Lösung ausserdem den Vorzug, dass der Status Quo (acht Kantone innerhalb von 100 Tagen) beibehalten werden könnte.

VI. Literaturverzeichnis

- Amstad*, Eduard: Referendum und Initiative, in: Hangartner, Yvo (Hrsg.), Das Bundesgesetz über die politischen Rechte, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Bd. 13, St. Gallen 1978, S. 91-116
- Arnold*, Felix/*Freier*, Ronny: Signature Requirements and Citizen Initiatives. Quasi-Experimental Evidence from Germany, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Discussion Papers 1311, Berlin 2013
- Balsiger*, Mark: Wahlkampf – aber richtig. Was erfolgreiche Kampagnen ausmacht, Bern 2011
- Banducci*, Susan A.: Direct Legislation: When Is It Used and When Does It Pass? In: Bowler, Shaun/Donovan, Todd/Tolbert, Caroline J. (Hrsg.): Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States, Columbus 1998, S. 109-131
- Barankay*, Iwan/*Sciarini*, Pascal/*Trechsel*, Alexander H.: Institutional Openness and the use of Referendums and Popular Initiatives: Evidence from Swiss Cantons. In: Swiss Political Science Review 2003 (9), S. 169-199
- Borner*, Silvio/*Brunetti*, Aymo/*Straubhaar*, Thomas: Die Schweiz im Alleingang, Zürich 1994
- Bützer*, Michael: Direkte Demokratie in Schweizer Städten, Baden-Baden 2007
- Eder*, Christina: Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene, Baden-Baden 2010
- Eder*, Christina/Vatter, Adrian/Freitag, Markus: Institutional Design and the Use of Direct Democracy. Evidence from the German Länder. In: West European Politics 2009 (32), S. 611-633
- Freitag*, Markus/*Stadelmann-Steffen*, Isabelle: Wahl- oder Abstimmungsdemokratie? Der Einfluss der direkten Demokratie auf die Wahlteilnahme. In: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin 2007, S. 189-216
- Ganguillet*, Gilbert: Formen der politischen Artikulation. In: Kriesi, Hanspeter/Levy, René/Ganguillet, Gilbert/Zwicky, Heinz (Hrsg.): Politische Aktivierung in der Schweiz 1945-1978. Diessenhofen 1981, S. 421-547
- Gasser*, Urs/*Thurman*, James M./*Stäuber*, Richard/*Gerlach*, Jan: E-Democracy in Switzerland. Practice and Perspectives, Zürich/St. Gallen 2010.
- Hofer*, Bruno: Die Volksinitiative als Verhandlungspfad. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (27), Bern 1987, S. 207-235
- Hug*, Simon: Occurrence and Policy Consequences of Referendums: A Theoretical Model and Empirical Evidence. In: Journal of Theoretical Politics 2004/3 (16), S. 321-356
- Kirchgässner*, Gebhard/*Feld*, Lars P./*Savioz*, Marcel R.: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, Basel/Genf/München 1999
- Kleinewefers*, Henner: „Verwesentlichung“ der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte?, Working papers „Blaue Reihe“, Freiburg 1995

- Kölz*, Alfred: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (zit. *Kölz* 1992a)
- Kölz*, Alfred (Hrsg.): Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte: Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (zit. *Kölz* 1992b)
- Kölz*, Alfred: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004
- Kriesi*, Hanspeter: Le système politique suisse, 2. Aufl., Paris 1998
- Lindner*, Ralf/*Riehm*, Ulrich: Modernisierung des Petitionswesens und der Einsatz neuer Medien, Zeitschrift für Parlamentsfragen (3) 2009, S. 495-5012
- Luechinger*, Simon/*Rosinger*, Myra/*Stutzer*, Alois: The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. In: Swiss Political Science Review (13) 2007, S. 167-202
- Magleby*, David B.: Direct Legislation in the American States. In: Butler, David/Ranney, Austin (Hrsg.): Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy, Washington D.C. 1994, S. 218-257
- Mastronardi*, Philippe: Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1998 (117), S. 317-413
- Matusaka*, John G.: Fiscal Effects of the Voter Initiative. Evidence From the Last 30 Years. In: Journal of Political Economy 1995 (103), S. 587-623
- Meerkamp*, Frank: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung, Wiesbaden 2011
- Moeckli*, Silvano: Direkte Demokratie (Kompaktwissen Bd. 19), Zürich/Chur 2013
- Moreira*, Ana Maria/*Gerhardt*, Gregory/*Möller*, Mathias/*Ladner*, Andreas: Swiss Democracy on the Web 2010, Cahier de l'IDHEAP 259, Chavannes-Lausanne 2010
- Moser*, Christian: Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in den Kantonen, Informationsbulletin der Programmleitung NFP 6, Nr. 13, Bern 1985
- Moser*, Christian: Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (27), Bern 1987, S. 159-188
- Neidhart*, Leonhard: Plebiszit und Pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern 1970
- Sciarini*, Pascal/*Trechsel*, Alexander H.: Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires? In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, 1996/2, S. 1-35
- Stutzer*, Alois: Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Working Paper No. 23, Oktober 1999
- Trechsel*, Alexander H.: Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996, Basel/Genf/München 2000

Vatter, Adrian: Kantonale Demokratie im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen, Opladen 2002

von Arx, Nicolas: Post-Demokratie. Die briefliche Stimmabgabe in der Schweiz. In: Aktuelle Juristische Praxis 1998, S. 933-950

Wili, Hans-Urs: Befristung der Unterschriftensammlung und Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Volksbegehren: Erste Bilanz ihrer Auswirkungen. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1982 (101), S. 61-86

Wili, Hans-Urs: Jux Populi? Vox Dei? 100 Jahre eidgenössische Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 1991 (110), S. 485-521 (+ nicht paginierte Anhänge)

VII. Materialien

Bericht der Bundeskanzlei an den Bundesrat zum Thema „E-Demokratie und E-Partizipation“, Bern 2011, <http://www.bk.admin.ch/themen/06367>, abgerufen am 17.06.2014
(zit. Bericht E-Demokratie 2011)

Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/ber-expkomm-d.pdf, abgerufen am 17.06.2014
(zit. Bericht Expertenkommission 1977)

Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/vn-ber-d.pdf, abgerufen am 17.06.2014
(zit. Erläuterungen VE 1995)

Erläuterungen zur Änderung der Verordnung über die politischen Rechte, gültig ab 13.12.2013, <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/07979>, abgerufen am 17.06.2014
(zit. Erläuterungen VPR)

Modell-Studie vom 6. November 1985 des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements („So könnte eine neue Bundesverfassung aussehen“), http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/bv-modellstudie-d.pdf, abgerufen am 17.06.2014
(zit. Modell-Studie 1985)

Umfrage der Schweizerischen Bundeskanzlei über die briefliche Stimmabgabe anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom 29.11.1998, <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00284/02032>, abgerufen am 17.06.2014
(zit. Umfrage briefliche Stimmabgabe 1998)

Umfragen 2005 der Schweizerischen Bundeskanzlei bei Kantonen und Gemeinden zur brieflichen Stimmabgabe, Ergänzende Dokumentation zum Bericht über die Pilotprojekte zu Vote électronique (2006) Nr. 8, <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/07977>, abgerufen am 17.06.2014
(zit. Umfragen briefliche Stimmabgabe 2005)

VIII. Anhänge

A. Quoren und Sammelfristen für Volksinitiativen im Bund

1. Die Entwicklung von 1848 bis 1977

Die *Bundesverfassung von 1848* sah als *Unterschriftenquorum* für die *Volksinitiative* auf *Totalrevision* der Bundesverfassung 50 000 „stimmberechtigte Schweizerbürger“ vor (Art. 113 Abs. 1 BV 1848).¹⁰⁹ Dieses Quorum für die Volksinitiative auf Totalrevision der *Bundesverfassung* wurde 1874 beibehalten (vgl. Art. 120 Abs. 1 BV 1874).

Was die *Sammelfrist* angeht, so enthielten weder die BV 1848 noch die BV 1874 irgendwelche Vorgaben. Allerdings sah Art. 3 BG 1867 vor, dass ein Revisionsbegehren während der Dauer eines Jahres in Gültigkeit verbleibt. Mit anderen Worten: bei der Ermittlung der erforderlichen Anzahl Unterschriften wurden die in den zwölf Monaten unmittelbar vor der Einreichung des Begehrens bescheinigten berücksichtigt.¹¹⁰

Für die 1891 eingeführte *Volksinitiative* auf *Teilrevision* der Bundesverfassung wurde das *Unterschriftenquorum* ebenfalls auf 50 000 festgesetzt.¹¹¹ Diese Zahl entsprach dem Vorschlag des Bundesrates, der sich explizit an der Unterschriftenzahl für die Totalrevision orientierte. Die Zahl sollte „nicht zu hoch, aber auch nicht zu tief“ sein und dem Umstand Rechnung tragen, dass der Initiative auf Teilrevision der Verfassung grössere Bedeutung beigemessen wurde als dem fakultativen Referendum.¹¹² 50 000 Unterschriften entsprachen 1890 7,56 % der Stimmberechtigten.¹¹³ Ein ähnlich tiefes Quorum war zu dieser Zeit sonst nur im Kanton Zürich (6,3 %) vorgesehen.¹¹⁴

Der Gesetzesentwurf, mit dem das neue Verfahren der Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung geregelt werden sollte, sah eine *Sammelfrist* von 12 Monaten vor (Art. 5 Abs. 2).¹¹⁵ Das entsprach der damals längsten Sammelfrist auf kantonaler Ebene (Neuenburg).¹¹⁶ Die Bundesversammlung übernahm diese Bestimmung allerdings nicht. Sie regelte lediglich, dass bei der Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften diejenigen ausser Betracht fallen, die nicht innerhalb von 6 Monaten, vom Tag der Einreichung an zurückgerechnet, bescheinigt worden sind.¹¹⁷

2. Die Verdoppelung des Quorums und die Einführung einer Sammelfrist 1977

Die Frage des Unterschriftenquorums und der Einführung einer Sammelfrist bei Volksinitiativen wurde im Rahmen zweier Revisionsvorlagen in den Jahren 1975-1977 in der Bundesversammlung diskutiert. Die Erhöhung der notwendigen Anzahl Unterschriften war Bestandteil des am 9. Juni 1975 vom Bundesrat vorgelegten *Entwurfs einer Verfassungsänderung*.¹¹⁸ Der Ständerat begann mit der Beratung dieser Vorlage 1975 und übernahm den Vorschlag des Bundesrates bezüglich der Verdoppelung des Quorums für Volksinitiativen auf Teil- oder Totalrevision der Bundesverfassung von 50 000 auf 100 000 Unterschriften.¹¹⁹ Der Nationalrat verschob die Beratungen, um zuerst das Bundesgesetz über

¹⁰⁹ Am Anfang der Debatten waren 10 000 Unterschriften vorgesehen. Vgl. *Kölz* 1992a, S. 602.

¹¹⁰ Vgl. auch BBl 1891 IV 13.

¹¹¹ Vgl. den neu eingefügten Art. 121 Abs. 2, AS 12, 161.

¹¹² BBl 1890 III 459 ff.

¹¹³ BBl 1890 III 463.

¹¹⁴ BBl 1890 III 463.

¹¹⁵ Entwurf des Bundesrates vom 22. Juli 1891; BBl 1891 IV 11 ff.

¹¹⁶ BBl 1891 IV 14.

¹¹⁷ Art. 5 Abs. 2 Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892, B.S. I 169. An dieser Vorgabe scheiterte 1922 die Eidg. Volksinitiative 'Reform der Bundesverwaltung inkl. der Bundesbahnen'. Zwar wurden insgesamt über 51 000 Unterschriften gesammelt. Diese wurden aber über eine zu lange Zeitspanne verteilt eingereicht, so dass nie mehr als 11 803 Unterschriften als gültig betrachtet wurden. Vgl. BBl 1922 II 1039-1045.

¹¹⁸ Botschaft des Bundesrates vom 9. Juni 1975 an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum, BBl 1975 II 129 ff. Der Entwurf wurde im Ständerat in zwei Bundesbeschlüsse aufgeteilt: der eine betraf die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Verfassungsinitiativen, der andere die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Referenden.

¹¹⁹ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 619.

die politischen Rechte zu verabschieden.¹²⁰ 1976 nahm der Nationalrat die Beratung der Verfassungsänderung auf und folgte – nach kontroversen Debatten – dem Ständerat, was die Verdoppelung des Unterschriftenquorums für Volksinitiativen anbelangt.¹²¹ Das Volk stimmte der Verdoppelung des Unterschriftenquorums am 25. September 1977¹²² zu; sie trat am 26. Dezember 1977 in Kraft.¹²³

Mit der Frage der Sammelfrist befasste sich das Parlament im Rahmen der *Einführung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte*. Ursprünglich sah der Bundesrat in seinem Entwurf für ein Bundesgesetz über die politischen Rechte keine Sammelfrist für Verfassungsinitiativen vor.¹²⁴ Das Thema wurde erst im Nationalrat durch einen Vorstoss¹²⁵ eingebracht und war in den parlamentarischen Beratungen heftig umstritten.¹²⁶ Zwar bestand grundsätzliche Einigkeit darüber, dass eine Frist vorgesehen werden sollte.¹²⁷ Die Spannweite der diskutierten Fristen war allerdings sehr gross. Sie bewegte sich zwischen 180 Tagen (Mo. Frey) und zwei Jahren.¹²⁸ Der Nationalrat beschloss entsprechend dem Vorschlag seiner Kommission eine Befristung von 12 Monaten.¹²⁹ Der Ständerat entschied sich für eine längere Frist von 18 Monaten¹³⁰, der sich der Nationalrat schliesslich anschloss.¹³¹ Gegen das neue Gesetz wurde das fakultative Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977 wurde das BPR angenommen und trat auf den 1. Juli 1978 in Kraft.¹³²

3. Die Entwicklung nach 1977

Nach 1977 waren die Volksrechte auf Bundesebene Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen im Rahmen der Totalrevisionsvorhaben der Bundesverfassung. Die Frage der Unterschriftenzahlen für Verfassungsinitiativen stand dabei mehrmals im Fokus. Die auf Gesetzesstufe verankerte Sammelfrist wurde dagegen eher am Rande diskutiert. Die wichtigsten Meilensteine der Volksrechtsreform werden im Folgenden mit Blick auf die Frage der *Quoren und Sammelfristen für eidgenössische Volksinitiativen* zusammengefasst.

a) Der Verfassungsentwurf 1977

Der von der Expertenkommission¹³³ für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung unterbreitete Entwurf (VE 1977) enthielt als wesentliche Neuerung die sog. Einheitsinitiative.¹³⁴ Für diese neue Volksinitiative, die zugleich Gesetzes- als auch Verfassungsinitiative sein sollte, wurde ein Quorum von 50 000 Unterschriften vorgesehen (Art. 64 Abs. 1). Im Gegensatz zur Unterschriftenzahl beim fakultativen Referendum, für das die Kommission sich dem Ausgang der Volksabstimmung vom 25. September 1977¹³⁵ anschließen wollte, setzte sie für die Einheitsinitiative 50 000 Unterschriften fest – unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung. Damit wollte die Kommission „Neuerungsan-

¹²⁰ Amtl. Bull. NR, 1975, S. 1863.
¹²¹ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1690.
¹²² BBI 1977 III 842.
¹²³ AS 1977 2230.
¹²⁴ Botschaft des Bundesrates vom 9. April 1975 an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, BBI 1975 I 1317 ff.
¹²⁵ Mo. Frey, 75.361, Volksinitiativen. Frist für die Unterschriftensammlung, Amtl. Bull. NR 1975, S. 1427 f. Als Postulat überwiesen.
¹²⁶ StR Amstad (Präsident der vorberatenden Kommission des Ständerates für das Bundesgesetz über die politischen Rechte) beurteilte die Einführung der Sammelfrist als die „meistumstrittene Neuerung des ganzen Gesetzes.“ *Amstad* 1978, S. 105 ff. Ähnlich auch *Wili* 1982, S. 61.
¹²⁷ Vgl. etwa Amtl. Bull. NR, 1976, S. 70 ff.
¹²⁸ Minderheitsantrag, Amtl. Bull. NR, 1976, S. 71 f.
¹²⁹ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 3, 69 und 75.
¹³⁰ Amtl. Bull. StR, 1976, S. 536 f. Die ständerätliche Kommission hatte 15 Monate vorgeschlagen, vgl. Amtl. Bull. StR, 1976, S. 515.
¹³¹ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1485 f.
¹³² BBI 1978 I 325; AS 1978 688.
¹³³ Die Expertenkommission wurde vom EJPD durch Verfügung vom 8. Mai 1974 eingesetzt und bestand aus 46 Experten. Sie führte in der Zeit vom Mai 1974 bis September 1977 verschiedene Sitzungen durch; der VE 1977 und der Begleitbericht wurden dem Bundesrat „Ende 1977“ vorgelegt. Vgl. Bericht Expertenkommission 1977, S. 3 ff.
¹³⁴ Vgl. dazu Bericht Expertenkommission 1977, S. 142 ff.
¹³⁵ BBI 1977 III 842.

tragen eine faire Chance bieten und Innovationen nicht erschweren, sondern ermöglichen“.¹³⁶ Über die Sammelfrist enthielt der Entwurf keine Regelung.

Eine Kommissionsminderheit, die die Einheitsinitiative ablehnte, wollte dagegen die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung mit 50 000 Unterschriften, die formulierte Verfassungsinitiative mit 100 000 Unterschriften und neu eine Gesetzesinitiative mit 50 000 Unterschriften regeln.¹³⁷

b) Die Modell-Studie des EJPD 1985

Der ambitionierte VE 1977 war nicht durchsetzbar.¹³⁸ Für die weitere Bearbeitung des Projekts einer Totalrevision der Bundesverfassung legte des EJPD 1985 ein Modell für die Ausgestaltung einer neuen Bundesverfassung vor (Modell-Studie 1985). Dieses lehnte sich bezüglich der Volksrechte stark an den VE 1977 an. Die Einheitsinitiative kam darin ebenfalls vor, allerdings lag das Quorum bei 70 000 Unterschriften (Art. 82 Abs. 1). Für die formulierte Verfassungsinitiative und die Verfassungsinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung lag das Quorum bei 100 000 (Art. 83 Abs. 1; Art. 84 Abs. 1).

c) Der Verfassungsentwurf 1995 (Vernehmlassungsvorlage)

Die Bundesversammlung beauftragte den Bundesrat 1987 schliesslich, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, der das geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen sollte.¹³⁹ Der 1995 in die Vernehmlassung geschickte Entwurf sah für die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung und die formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung eine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen auf jeweils 200 000 vor.¹⁴⁰ In der Verdoppelung wurde eine „gemässigte Erhöhung“ gesehen.¹⁴¹ Daneben sah der Entwurf die Einführung der sog. „Allgemeinen Volksinitiative“ vor, mit der in Form einer allgemeinen Anregung die Annahme oder Aufhebung von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen verlangt werden konnte.¹⁴² Die notwendige Unterschriftenzahl sollte auf 100 000 festgelegt werden, da die Allgemeine Volksinitiative weniger ehrgeizig sei als die formulierte Verfassungsinitiative, indem oftmals nur die Gesetzesebene betroffen sein würde und der Bundesversammlung damit ein grösserer Handlungsspielraum verbliebe.¹⁴³ Der VE 1995 sah weder für die Verfassungsinitiativen noch für die Allgemeine Volksinitiative die Verankerung der Sammelfrist auf Verfassungsebene vor.

d) Totalrevision der Bundesverfassung & Reform der Volksrechte

Am 20. November 1996 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft über eine neue Bundesverfassung.¹⁴⁴ Diese enthielt neben dem Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung (Vorlage A) und einem Entwurf zur Justizreform (Vorlage C) ein Paket von Reformvorschlägen der Volksrechte (Vorlage B).¹⁴⁵ Die Vorschläge sollten insgesamt eine ausgewogene Revision der Volksrechte darstellen; es war weder ein Abbau noch ein einseitiger Ausbau beabsichtigt.¹⁴⁶ Als direktdemokratische Verfahren enthielt der Entwurf die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung, die formulierte Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung mit einem Quorum von jeweils 150 000 Unterschriften (Art. 128 Abs. 1; Art. 129 Abs. 1 des Bundesbeschlusses über die Reform der Volksrechte¹⁴⁷) sowie die Allgemeine Volksinitiative mit einem Quorum von 100 000 Unterschriften (Art. 129a Abs. 1).

¹³⁶ Vgl. Bericht Expertenkommission 1977, S. 144.
¹³⁷ Variante Art. 64, 64^{bis} und 64^{ter} VE 1977; Bericht Expertenkommission 1977, S. 146 f.
¹³⁸ Vgl. *Kölz* 2004, S. 907
¹³⁹ Bundesbeschluss vom 3. Juni 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung; BBl 1987 II 963.
¹⁴⁰ Art. 117 und 118 VE 1995.
¹⁴¹ Erläuterungen VE 1995, S. 215.
¹⁴² Art. 119 VE 1995.
¹⁴³ Erläuterungen VE 1995, S. 223 und 233.
¹⁴⁴ BBl 1997 I 1 ff.
¹⁴⁵ BBl 1997 I 9.
¹⁴⁶ BBl 1997 I 9 und 436 ff.
¹⁴⁷ BBl 1997 I 635 ff.

Mit der Erhöhung von 100 000 auf 150 000 Unterschriften für Verfassungsinitiativen auf Total- und auf Teilrevision kam der Bundesrat der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik gegenüber der ursprünglich vorgeschlagenen Verdoppelung entgegen. An der Erhöhung der Unterschriftenzahlen wollte der Bundesrat aber auf jeden Fall festhalten, nicht zuletzt deshalb, weil er dies als notwendiges Korrelat für die mit den Volksrechtsreformvorschlägen verbundene Ausweitung der Mitwirkungsmöglichkeiten betrachtete.¹⁴⁸

Die Vorlage B zur Reform der Volksrechte wurde separat und später als die Totalrevision der Bundesverfassung beraten. Das Thema war insgesamt heftig umstritten, auch wenn grundsätzlich Einigkeit bezüglich eines Reformbedarfs herrschte.¹⁴⁹ Der Nationalrat trat angesichts der äusserst kontroversen Vorberatungen seiner Subkommission nicht auf das Geschäft ein.¹⁵⁰ Der Ständerat folgte diesem im Nationalrat mit grosser Mehrheit gefällten Beschluss.¹⁵¹

e) Pa. Iv. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Gleichzeitig beschloss der Ständerat einer parlamentarischen Initiative seiner Verfassungskommission, mit der die Wiederaufnahme der voraussichtlich mehrheitsfähigen Vorschläge aus der Vorlage B gefordert wurde, Folge zu geben.¹⁵²

Als wichtigste Eckpunkte sah der Vorschlag der SPK-S die Einführung der allgemeinen Volksinitiative (100 000 Unterschriften), einen Ausbau des fakultativen Staatsvertragsreferendums und die Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen von 18 auf 12 Monate vor.¹⁵³ Die Sammelfristen für Initiativen und Referendumsbegehren sollten neu auf Verfassungsstufe verankert werden.¹⁵⁴

Von einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen wurde nach Anhörung von „Vertreterinnen und Vertretern von Parteien und Gruppierungen, die mit praktischen Problemen des Unterschriftensammelns konfrontiert sind“¹⁵⁵ und Informationen der Bundeskanzlerin über „E-Government“ abgesehen.¹⁵⁶ Die Vorlage wollte insgesamt keine Erweiterung, sondern eine Differenzierung der Volksrechte bewirken, weshalb eine Kompensation durch Erhöhung der Unterschriftenzahlen nicht als nötig erachtet wurde.¹⁵⁷

In seiner Stellungnahme erklärte sich der Bundesrat mit der Hauptstossrichtung des Berichts der Staatspolitischen Kommission des Ständerates einverstanden.¹⁵⁸ Allerdings forderte er eine Absenkung der für die Allgemeine Volksinitiative notwendigen Anzahl Unterschriften auf 70 000, was der für das fakultative Referendum geforderten Anzahl entsprach.¹⁵⁹

Der Ständerat lehnte die von seiner SPK beantragte Verkürzung der Sammelfrist von 18 auf 12 Monate ab.¹⁶⁰ Für die Allgemeine Volksinitiative wollte er, wie seine Staatspolitische Kommission, ein Quorum von 100 000 Unterschriften vorschreiben.¹⁶¹ Der Nationalrat schloss sich dem Ständerat in diesen Punkten an.¹⁶² Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 angenommen.¹⁶³ Mangels Umsetzbarkeit wurde die Allgemeine Volksinitiative später wieder aus der Verfas-

¹⁴⁸ BBI 1997 I 449 f.

¹⁴⁹ Amtl. Bull. NR, 1999, S. 1021 ff.

¹⁵⁰ Amtl. Bull. NR, 1999, S. 1028

¹⁵¹ Amtl. Bull. StR, 1999, S. 609 f.

¹⁵² Pa. Iv. VK-SR. 00.436, Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, Amtl. Bull. StR, 1999, S. 611 f.

¹⁵³ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001, BBI 2001 4803 ff.

¹⁵⁴ BBI 2001 4820.

¹⁵⁵ Es handelte sich dabei um Beat Ringger, den Präsidenten von umverkehR, Herrn Pierre Triponez, den Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Frau Aliko Panayides, stv. Generalsekretärin der SVP, Herrn Jean-François Steiert, Generalsekretär SPS. Vgl. BBI 2001 4816.

¹⁵⁶ BBI 2001 4810.

¹⁵⁷ BBI 2001 4811.

¹⁵⁸ Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Juni 2001 zur pa. Iv. (Kommission 96.091 SR) Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBI 2001 6080 ff.

¹⁵⁹ BBI 2001 6087.

¹⁶⁰ Amtl. Bull. StR, 2001, S. 494.

¹⁶¹ Amtl. Bull. StR, 2001, S. 499.

¹⁶² Amtl. Bull. NR, 2002, S. 404 ff.

¹⁶³ BBI 2003 111; AS 2003 1949.

sung gestrichen.¹⁶⁴ Mit Blick auf die Quoren und Sammelfristen für Volksinitiativen brachte die Volksrechtsreform als einzige nachhaltige Änderung also die Verankerung der Sammelfrist auf Verfassungsstufe.

¹⁶⁴ Vgl. Botschaft über die Einführung der Allgemeinen Volksinitiative, BBl 2006 5261 und BBl 2006 5331 (Beschlussentwurf); pa. Iv. SPK-NR, 06.458, Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, BBl 2008 2891 und BBl 2008 2903 (Beschlussentwurf); Volksabstimmung vom 27. September 2009, BBl 2009 8722; AS 2009 6409.

B. Quoren und Sammelfristen für das fakultative Referendum im Bund

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das fakultative *Volksreferendum*. Aus Gründen der Leserlichkeit wird dafür die Bezeichnung „fakultatives Referendum“ verwendet. Diese Begriffsverwendung umfasst das fakultative Volksreferendum über Gesetze und spätere Ausweitungen des Referendumsrechts (z.B. auf Staatsverträge).

1. Die Entwicklung von 1874 bis 1977

Für das 1874 eingeführte *fakultative Gesetzesreferendum* wurde ein Unterschriftenquorum von 30 000 Stimmberechtigten festgesetzt (Art. 89 Abs. 2 BV 1874). Ursprünglich waren 50 000 Unterschriften vorgesehen. Der Nationalrat hatte diese Zahl aus dem gescheiterten Totalrevisionsversuch von 1872 übernommen und, trotz Anträgen auf Herabsetzung der Unterschriftenzahl, beibehalten. Erst im Ständerat setzte sich die niedrigere Zahl von 30 000 Unterschriften durch.¹⁶⁵ Als Frist sah Art. 4 des BG 1874 90 Tage vor.

2. Die Erhöhung des Quorums und die Beibehaltung der Sammelfrist 1977

Der Entwurf des Bundesrates sah die Erhöhung des Unterschriftenquorums bei Verfassungsinitiativen und fakultativen Referenden ursprünglich in einer einzigen Vorlage vor.¹⁶⁶ Der erstbehandelnde Ständerat teilte die Vorlage dann allerdings in zwei getrennte Beschlussentwürfe auf, da die beiden Volksrechte sich sowohl in ihrer historischen Entwicklung als auch in ihrem Inhalt stark unterscheiden.¹⁶⁷ Während er bei der Verdoppelung des Quorums für Verfassungsinitiativen dem Vorschlag des Bundesrates folgte, wich er bei der Unterschriftenzahl für fakultative Referenden davon ab und sah statt der vorgeschlagenen Erhöhung auf 60 000 eine Erhöhung auf lediglich 50 000 Unterschriften vor.¹⁶⁸ Der Nationalrat stimmte dem nach eingehenden Diskussionen schliesslich zu.¹⁶⁹ Die Sammelfrist blieb unverändert bei 90 Tagen.¹⁷⁰

3. Die Entwicklung nach 1977

a) Der Verfassungsentwurf 1977

Der Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung 1977 (VE 1977) sah für das fakultative Referendum ein Quorum von 50 000 Unterschriften und die Beibehaltung der Sammelfrist von 90 Tagen vor. Letztere sollte neu allerdings auf Verfassungsstufe verankert werden. Was die notwendige Unterschriftenzahl anbelangt, wollte die Expertenkommission die in der Volksabstimmung vom 25. September 1977¹⁷¹ akzeptierte Unterschriftenzahl übernehmen.¹⁷²

b) Die Modell-Studie des EJPD 1985

Die Modell-Studie 1985 enthielt ebenfalls die Vorgabe von 50 000 Unterschriften für ein fakultatives Referendum (Art. 80 Abs. 1). Die Referendumsfrist regelte die Modell-Studie nicht, was bedeutet, dass die gesetzlich vorgesehenen 90 Tage gelten sollten.

¹⁶⁵ Vgl. die Zusammenfassung der Verhandlungen bei *Kölz* 2004, S. 614 ff.

¹⁶⁶ Botschaft des Bundesrates vom 9. Juni 1975 an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum, BBl 1975 II 129 ff.

¹⁶⁷ Vgl. Amtl. Bull. StR 1975, S. 612.

¹⁶⁸ Amtl. Bull. StR 1975, S. 619.

¹⁶⁹ Amtl. Bull. NR 1976, S. 1690.

¹⁷⁰ Art. 59 BPR, Stand am 1. Juli 1978 (Inkrafttreten), AS 1978 688. Vgl. auch schon Art. 56 des bundesrätlichen Entwurfs des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BBl 1975 I 1362 ff.

¹⁷¹ BBl 1977 III 842.

¹⁷² Vgl. auch Bericht Expertenkommission 1977, S. 135 und 139.

c) Der Verfassungsentwurf 1995 (Vernehmlassungsvorlage)

Für das fakultative Referendum sah der 1995 in die Vernehmlassung geschickte Entwurf eine Verdoppelung der Unterschriftenzahlen auf 100 000 vor.¹⁷³ Für die Frist war auf Verfassungsstufe keine Regelung vorgesehen.

d) Erhöhung der Sammelfrist von 90 auf 100 Tage (Revision des BPR)

Eine leichte Änderung der Sammelfrist für das fakultative Referendum wurde 1996 durch die Änderung des BPR vorgenommen. Bis dahin galt die Sammelfrist von 90 Tagen. Diese Frist wurde auf 100 Tage verlängert, und dabei gleichzeitig präzisiert, dass die Referendumsfrist im Falle des Volksreferendums die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen mit einschliesst (Art. 59 BPR).¹⁷⁴ Im Gegenzug wurde die Möglichkeit der Nachbescheinigung (Art. 65 BPR) gestrichen und präzisiert, dass die Unterschriftenlisten spätestens am letzten Tag der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen müssen (Art. 59a BPR).¹⁷⁵

e) Totalrevision der Bundesverfassung & Reform der Volksrechte

In den Reformvorschlägen des Bundesrates zu den Volksrechten war für das fakultative Referendum eine Zahl von 100 000 Unterschriften vorgesehen. Dies betraf das bereits bekannte fakultative Gesetzesreferendum, das ausgeweitete fakultative Staatsvertragsreferendum¹⁷⁶ und ein neu einzuführendes Verwaltungs- und Finanzreferendum (Art. 131 Abs. 1; Art. 131a und Art. 131b Abs. 1 des Bundesbeschlusses über die Reform der Volksrechte).¹⁷⁷

f) Pa. Iv. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte

Die nach dem Scheitern der Volksrechtsreform überwiesene parlamentarische Initiative zur Beseitigung von Mängeln der Volksrechte enthielt keine Neuerungen bezüglich der Quoren und Fristen für fakultative Referenden.

In seiner Stellungnahme forderte der Bundesrat angesichts der vorgeschlagenen Verkürzung der Sammelfrist bei Volksinitiativen von 18 auf 12 Monate eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für fakultative Referenden auf 70 000.¹⁷⁸ Da die Verkürzung der Sammelfrist im Ständerat nicht durchging, wurde der Eventualantrag auf Erhöhung der Unterschriftenzahl für fakultative Referenden hinfällig.¹⁷⁹ Es sollte also unverändert bei 50 000 Unterschriften und einer Sammelfrist von 100 Tagen für fakultative Referenden bleiben. Die Sammelfrist wurde neu in der Verfassung verankert.¹⁸⁰

¹⁷³ Art. 122 VE 1995; vgl. auch Erläuterungen VE 1995, S. 234.

¹⁷⁴ Art. 59 BPR wurde im Rahmen der formellen Bereinigung des Bundesrechts gestrichen, da der Regelungsinhalt bereits auf Verfassungsstufe (Art. 141 Abs. 1 BV) bzw. in Art. 59a BPR enthalten ist, vgl. BBl 2007 6150.

¹⁷⁵ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 1. September 1993 über die Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte, BBl 1993 III 445 (493 und 491). Die Verlängerung der Frist um 10 Tage war eine Konsequenz aus Problemen im Zusammenhang mit der Ausstellung von Stimmrechtsbescheinigungen angesichts einer Häufung von Referenden bzw. des knappen Resultats des Referendums gegen den Alpentransit-Beschluss vom 4. Oktober 1991 (NEAT), vgl. BBl 1992 II 856 f.

¹⁷⁶ Dabei handelte es sich um eine Erweiterung des 1921 eingeführten und 1977 bereits einmal erweiterten Staatsvertragsreferendums, indem auch nicht direkt anwendbare Verträge dem Referendum unterstellt werden, wenn sie landesrechtliche Gesetzesanpassungen auf Bundesebene erfordern, welche die Rechtsposition der Bürgerinnen und Bürger betreffen, vgl. BBl 1997 I 443 und 470 ff.

¹⁷⁷ BBl 1997 I 635 ff. Erläuterungen dazu: BBl 1997 I 448 ff.

¹⁷⁸ BBl 2001 6086.

¹⁷⁹ Amtl. Bull. StR, 2001, S. 501.

¹⁸⁰ AS 2003 1949.

C. Quoren und Sammelfristen in den Kantonen

1. Quoren und Sammelfristen¹⁸¹

	Quorum VI ¹⁸²	Sammelfrist VI	Quellen (VI)	Quorum fak. Referendum	Sammelfrist fak. Referendum	Quellen (fak. Ref)
ZH	6 000	6 Monate	Art. 24 Bst. a und 27 KV-ZH	3 000	60 Tage	Art. 33 Abs. 2 Bst. a und 33 Abs. 3 KV-ZH
BE	30 000 / 15 000	6 Monate	Art. 58 Abs. 2 KV-BE	10 000	3 Monate	Art. 62 Abs. 2 KV-BE
LU	5 000	12 Monate	§§ 20 und 22 Abs. 1 KV-LU	3 000	60 Tage	§§ 25 Abs. 1 und 25 Abs. 2 KV-LU
UR	600	---	Art. 28 Abs. 2 KV-UR	450	90 Tage	Art. 25 Abs. 1 und 25 Abs. 3 KV-UR
SZ	2 000	---	§ 28 KV-SZ	1 000	60 Tage	§§ 35 Abs. 1 und 35 Abs. 2 KV-SZ
OW	500	---	Art. 61 Abs. 1 KV-OW	100	30 Tage	Art. 59 Abs. 2 Bst. b KV-OW
NW	1 000 / 500	2 Monate	Art. 54 Abs. 4 Ziff. 1, 54 Abs. 4 Ziff. 2 und 54 Abs. 5 KV-NW	250	2 Monate	Art. 52a Abs. 1 KV-NW
GL			Landsgemeinde			Landsgemeinde
ZG	2 000	---	§ 79 Abs. 2 i.V.m. § 35 Abs. 1 KV-ZG	1 500	60 Tage	§§ 34 Abs. 1 und 34 Abs. 2 KV-ZG:
FR	6 000	90 Tage	Art. 42 Abs. 2 KV-FR	6 000	90 Tage	Art. 46 Abs. 1 und 46 Abs. 2 KV-FR
SO	3 000	18 Monate	Art. 30 Abs. 3 KV-SO	1 500	90 Tage	Art. 36 Abs. 1 und 36 Abs. 2 KV-SO
BS	3 000	18 Monate	§§ 47 Abs. 1 und 47 Abs. 4 KV-BS	2 000	42 Tage	§ 52 Abs. 1 KV-BS
BL	1 500	---	§ 28 Abs. 1 KV-BL	1 500	8 Wochen	§§ 31 Abs. 1 und 31 Abs. 2 KV-BL
SH	1 000	---	Art. 27 Abs. 1 KV-SH	1 000	90 Tage ¹⁸³	Art. 33 Abs. 2 KV-SH
AR	300	---	Art. 51 Abs. 2 KV-AR	300	60	Art. 60 ^{bis} KV-AR
AI			Landsgemeinde	200	30	Art. 7 ^{ter} Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 KV-AI (betrifft nur das Finanzreferendum)
SG	8 000	5 Monate	Art. 41 und 45 KV-SG ¹⁸⁴	4 000	40 Tage	Art. 49 Abs. 1 und 50 Abs. 1 KV-SG

¹⁸¹ Stand am 3. März 2014

¹⁸² Bei zwei Zahlenangaben bezieht sich die erste auf Initiativen auf Totalrevision der KV, die zweite auf Teilrevisionsinitiativen.

¹⁸³ Für fakultative Referenden über den Voranschlag bei Änderung des Steuerfusses gilt eine Frist von 30 Tagen, Art. 33 Abs. 2 Satz 2 KV-SH

¹⁸⁴ Daneben gibt es noch die „Einheitsinitiative“, mit der dem Kantonsrat in Form einer Allg. Anregung ein Rechtsetzungsauftrag erteilt werden kann. Quorum: 4 000 (Art. 43)

GR	4 000	1 Jahr	Art. 12 Abs. 1 KV-GR, Art. 60 Abs. 1 GpR-GR	1 500	90 Tage	Art. 17 Abs. 1 und 17 Abs. 3 KV-GR
AG	3 000	12 Monate	§ 64 Abs. 1 KV-AG, § 54 Abs. 1 GpR-AG	3 000	90 Tage	§§ 63 Abs. 1 und 131 Abs. 1 Bst. a KV-AG bzw. § 41 GpR-AG
TG	4 000	6 Monate	§§ 26 Abs. 1 und 26 Abs. 2 KV-TG	2 000	3 Monate	§ 22 KV-TG
TI	10 000	60 Tage	Art. 83 Abs. 1, 85 Abs. 2 und 83 Abs. 2, 85 Abs. 4 CC-TI	7 000	45 Tage	Art. 42 CC-TI
VD	18 000 / 12 000	4 Monate	Art. 78 Bst. d CC-VD	12 000	40 Tage	Art. 84 Abs. 3 CC-VD
VS	6 000	1 Jahr	Art. 100 Abs. 1 KV-VS, Art. 110 Abs. 1 GpR-VS	3 000	90 Tage	Art. 31 Abs. 1 KV-VS
NE	10 000 / 6 000	6 Monate	Art. 101 Abs. 1 und 102 Abs. 1 CC-NE, Art. 105 Abs. 1 LDP-NE	4 500	90 Tage	Art. 42 Abs. 1 CC-NE
GE	4 % der Stimmbe- rechtigten	4 Monate	Art. 56 Abs. 1, 57 Abs. 1 und 59 CC-GE	3 % der Stimmbe- rechtigten	40 Tage	Art. 67 Abs. 1 und 68 Abs. 1 CC-GE
JU	2 000	12 Monate	Art. 75 Abs. 1 CC-JU, Art. 89 Abs. 1 LDP-JU	2 000	60 Tage	Art. 78 CC-JU, Art. 94 LDP-JU

2. Zahl der Stimmberechtigten in den Kantonen (in kantonalen Angelegenheiten)

	Stimmberechtigte	Stand: Datum kantonale Volksabstimmung / Quelle
ZH	871 200	09.02.2014 / www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/themen/politik.html
BE	724 046	09.02.2014 / www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/abstimmungen/ergebnisse_abstimmungen.html
LU	257 587	09.02.2014 / www.lu.ch/verwaltung/JSD/wahlen_abstimmungen/abstimmungen_2014
UR	25 825	09.02.2014 / www.lu.ch/verwaltung/JSD/wahlen_abstimmungen/abstimmungen_2014
SZ	99 767	03.03.2013 / www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d999/d547/d24535/p27762.cfm
OW	25 124	03.03.2013 / www.ow.ch/de/politik/abstimmungsresultate/archivsuche/?action=showobject&object_id=3146
NW	30 192	22.09.2013 / www.abstimmung.nw.ch/Abstimmung/09-22-13-Ergebnis_kant_Vorlage.pdf
GL	26 106	24.11.2013 / BBI 2014 1775 (Zahl der in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten. In kantonalen Angelegenheiten gibt es aufgrund des Stimmrechtsalters 16 mehr Stimmberechtigte.)
ZG	71 588	22.09.2013 / www.zg.ch/behoerden/staatskanzlei/kanzlei/abstimmungen-und-wahlen/abstimmungen-kantonal
FR	191 460	09.02.2014 / www.fr.ch/cha/de/pub/abstimmungen/2014/abstimmung_140209.htm
SO	175 704	09.02.2014 / www.so.ch/staatskanzlei/volksrechte/wahlenabstimmungen/archiv/2014.html
BS	106 886	09.02.2014 / www.staatskanzlei.bs.ch/politische-rechte/wahlen-abstimmungen/resultate-archiv.html
BL	187 103	09.02.2014 / www.abstimmungen.bl.ch/Abstimmung_2014_2/generated/index.htm
SH	50 637	24.11.2013 / www.sh.ch/Fruehere-Urnengaenge-seit-200.1127.0.html
AR	38 005	24.11.2013 / www.ar.ch/politische-rechte/wahlen-und-abstimmungen/archiv/wahlen-und-abstimmungen-2013/
AI	11 429	24.11.2013 / BBI 2014 1775 (Zahl der in eidgenössischen Angelegenheiten Stimmberechtigten. In kantonalen Angelegenheiten sind kurzfristige Neuzuzüger nicht stimmberechtigt; die Zahl der Stimmberechtigten ist also etwas niedriger.)
SG	269 285	09.06.2013 / www.abstimmungen.sg.ch/home/sachabstimmungen/ergebnisse/Fruehere_Ergebnisse/volksabstimmung-vom-09--juni-2013.html
GR	136 368	09.02.2014 / www.gr.ch/DE/publikationen/abstimmungenwahlen/resultate/Dateien_Urnengaenge/2014_02_09/K1_09-02-14.pdf
AG	399 727	24.11.2013 / www.ag.ch/media/kanton_aargau/alle_medien/dokumente/aktuell_3/wahlen___abstimmungen/abstimmungen_1/archiv/2013_11_24/Amtsblattbeilage_vom_6__Dezember_2013_Kantonale_Resultate_vom_24__November_2013.pdf
TG	162 150	09.02.2014 / www.tg.ch/documents/RR_Wahl_9_2_14.pdf
TI	217 942	09.02.2014 / www4.ti.ch/generale/dirittpolitici/votazioni/votazione-popolare-del-09022014/risultati/risultati-cantone/
VD	400 925	09.06.2013 / www.elections.vd.ch/votelec/results.html?scrutin=VDVO20130609
VS	201 954	23.10.2011 / www.vs.ch/Navig/навиг.asp?MenuID=4341&Language=de

NE	133 502	24.11.2013 / www.ne.ch/autorites/CHAN/CHAN/elections-votations/Pages/accueil.aspx
GE	243 652	09.02.2014 / www.ge.ch/votations/20140209/detail.asp?portee=cant
JU	49 879	24.11.2013 / www.jura.ch/CHA/SCH/Votations-et-elections/2013/Votations-du-24-novembre-2013.html

D. Die Argumente des Bundesrates, des National- und Ständerates 1975-1977

1. Zur Unterschriftenzahl bei Volksinitiativen

a) *Funktionsfähigkeit des Staatsapparates*

Die zunehmende Anzahl an Initiativen und die damit verbundene Arbeit für Verwaltung, Bundesrat, Parlament, Parteien und Souverän („Initiativenflut“) wurde als Argument für die Verdoppelung der Unterschriftenzahl ins Feld geführt.¹⁸⁵ Diese sei zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staatsapparates notwendig.¹⁸⁶ Dagegen wurde angeführt, dass die Zunahme der Initiativen nur bedingt durch die Höhe der Unterschriftenzahlen gesteuert werden könne; ein „direkter Zusammenhang zwischen der Zahl der Stimmberechtigten und den Unterschriftenquoren“ könne in den Kantonen nur teilweise festgestellt werden.¹⁸⁷ Eine moderate Erhöhung, zum Beispiel von 50 000 auf 80 000 Unterschriften, könne allenfalls gerechtfertigt werden; notwendiges Korrelat zur Erhöhung der Unterschriftenzahl sei aber ein Ausbau der Volksrechte, zum Beispiel die Einführung der Gesetzesinitiative.¹⁸⁸ Ausserdem wurde die einschränkende Wirkung der Initiativenflut auf Bundesrat und Verwaltung bzw. Parlament und Volk bezweifelt.¹⁸⁹

b) *Stimmbeteiligung*

In der Initiativenflut wurde auch der Grund für eine zunehmende Stimmmabstinenz gesehen.¹⁹⁰ Entsprechend sollte die Erhöhung der Unterschriften dazu beitragen, die Stimmbeteiligung zu heben.¹⁹¹

c) *Staatsbürgerliche Verantwortung für Aufklärungs- und Propagandaarbeit*

Initiativen sollen nicht zu „propagandistischen, politischen oder gar geschäftlichen Zwecken missbraucht“ werden, weshalb hinter ihnen eine „gewisse ansehnliche Zahl von Bürgern“ stehen müsse, die „in der Lage und willens sind, ihrer Idee in der Abstimmungskampagne eine angemessene Unterstützung zu geben“. ¹⁹² Zwischen Initianten und gesamter Aktivbürgerschaft habe ein „einigermassen vernünftiges Verhältnis“ zu bestehen.¹⁹³ Dabei wurde zwar kein repräsentativer Massstab angelegt, gleichwohl sollte aber die „Zahl der Bürger, die sich unterschriftlich hinter eine Initiative stellen“ im Verhältnis zur Gesamtheit der Stimmberechtigten „nicht völlig unrepräsentativ“ sein.¹⁹⁴ Andernfalls liesse sich die Mobilisierung der Stimmberechtigten nicht rechtfertigen.¹⁹⁵ Zudem sei eine gewisse

¹⁸⁵ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 612, 614, 616 und 618. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671, 1676 und 1689. In diesem Punkt wurde differenziert zwischen Initiative und Referendum. Von einer „Flut“ könne nur bei der Initiative gesprochen werden, nicht aber bei Referenden. Vgl. auch BBl 1975 II 139. Das ist insofern gut nachvollziehbar, als in der Zeit von 1970-1975 kein einziges Referendum eingereicht wurde. Danach stieg die Zahl der fakultativen Referenden wieder an.

¹⁸⁶ BBl 1975 II 132, 134 f. und 137. Vgl. auch Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1682.

¹⁸⁷ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 613 f.; Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1675 und 1680.

¹⁸⁸ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 613. Vgl. auch Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1675 f. Im Nationalrat beantragte die Kommissionsminderheit eine Erhöhung auf 75 000; vgl. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1689.

¹⁸⁹ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 615.

¹⁹⁰ BBl 1975 II 135.

¹⁹¹ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1682. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2003 kommt mit Blick auf Quoren für Volksinitiativen in den Kantonen zwischen 1970 und 1996 zum Schluss, dass eine Erhöhung des Quorums tatsächlich zu einer höheren Stimmbeteiligung führen kann. Vgl. Barankay et al. 2003, S. 185 ff.

¹⁹² Amtl. Bull. StR, 1975, S. 614. Hintergrund dieser Argumente dürften nicht zuletzt die Erfahrungen mit der „Denner-Initiative“ (Eidgenössische Volksinitiative „Förderung des Wohnungsbaus“) gewesen sein. Der Zusatz „Denner-Initiative“ schaffte es bis auf den Stimmzettel (vgl. BBl 1971 II 1972), was der Firma Denner Gratiswerbung verschaffte. Seit dem 1. April 1997 muss die BK Initiativtitel, die kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten, ändern (vgl. Art. 69 Abs. 2 BPR; AS 1997 753).

¹⁹³ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 614.

¹⁹⁴ BBl 1975 II 138. Vgl. auch S. 140 und Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671.

¹⁹⁵ BBl 1975 II 138.

Mindestzahl notwendig, um sicherzustellen, dass eine genügende Anzahl Stimmberechtigter die „staatsbürgerliche Verantwortung für die nötige Aufklärungs- und Propagandaarbeit“ übernehme.¹⁹⁶

d) Vergrößerung der Zahl der Stimmberechtigten

Der ursprüngliche Verfassungsgeber habe bei der Einführung der Initiative auf Partialrevision der Bundesverfassung einen „grossen Bruchteil des Volkes“ vor Augen gehabt, der für das erfolgreiche Zustandekommen der Initiative notwendig sei. Damals (1879) hätten 50 000 Unterschriften 7,8 Prozent der Stimmberechtigten entsprochen; demgegenüber seien es heute (1975) nur noch 1,35 Prozent. Wäre damals ein Prozentsatz anstelle der absoluten Zahl verankert worden, so sähen die Unterschriftenzahlen inzwischen ganz anders aus.¹⁹⁷ Die Zahl der Stimmberechtigten habe sich erheblich vergrößert, nicht zuletzt durch die Einführung des Frauenstimmrechts, weshalb eine „massvolle Korrektur“ notwendig geworden sei.¹⁹⁸ Als Gegenargument wurde ins Feld geführt, dass die „Einsatzfreudigkeit zur Sammlung von Unterschriften gewaltig abgenommen“ habe und es deshalb – trotz Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten – schwieriger sei, Unterschriften zu sammeln.¹⁹⁹

e) Vereinfachung der Unterschriftensammlung

Die Einführung des Frauenstimmrechts sei weniger wegen der damit verbundenen quantitativen Erhöhung der Zahl der Stimmberechtigten relevant, sondern vielmehr „wegen deren stärkeren Konzentration (es sei etwa auf die Vermehrung der Stimmberechtigten pro Haushalt hingewiesen)“ und der damit zu erwartenden Vereinfachung der Unterschriftensammlung.²⁰⁰ Auch weitere Faktoren wie verbesserte Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten brächten eine entsprechende Erleichterung.²⁰¹

f) Aufwertung des Initiativrechts

Durch die Erhöhung der Unterschriftenzahlen erfahre die Initiative eine Aufwertung. Die Hürde werde etwas höher gesetzt und das Begehren „damit mehr respektiert“.²⁰² Es sei ferner zu verhindern, dass von der Volksinitiative „querulatorisch“ Gebrauch gemacht und damit die Einrichtung selbst zerstört werde.²⁰³

g) Wahrung der Substanz des Initiativrechts

Man ging davon aus, dass die Verdoppelung eine gewisse „Bremswirkung“ habe, ohne aber „erhebliche Erschwerungen“ mit sich zu bringen, so dass finanzschwache, ideell ausgerichtete Vereinigungen nicht von der Ergreifung einer Initiative abgehalten würden.²⁰⁴ Mit der mehrfach betonten „massvollen Erhöhung“ sollte die Substanz des Initiativrechts nicht angetastet und gleichzeitig eine Privilegierung finanzstarker Kreise verhindert werden.²⁰⁵ Dagegen wurde argumentiert, dass künftig durch die neu eingeführte Sammelfrist von 18 Monaten eine ausreichende Beschränkung statt finde. Eine zusätzliche Erhöhung der Unterschriftenzahl sei nicht notwendig.²⁰⁶

¹⁹⁶ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 617. Vgl. auch Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1686 (Bundesrat Furgler): „Eine allzu kleine Minderheit ist schwerlich in der Lage, nach Einreichung einer Initiative oder eines Referendums auch den anschliessenden politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu bewältigen. Wer sich unterschriftlich hinter eine Initiative oder ein Referendum stellt, übernimmt nach unserer Auffassung auch eine staatsbürgerliche Aufgabe, nämlich die Verantwortung für die nötige Aufklärungs- und Propagandaarbeit.“ Vgl. auch BBl 1975 II 137 f.: „ohne die Sicherstellung einer umfassenderen öffentlichen Diskussion rechtfertigt es sich nicht, einen Entscheid des Souveräns zu provozieren.“

¹⁹⁷ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611. Die Zahl der Stimmberechtigten wurde auf Bundesebene erst ab 1879 systematisch erhoben.

¹⁹⁸ BBl 1975 II 130.

¹⁹⁹ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 616.

²⁰⁰ BBl 1975 II 138.

²⁰¹ BBl 1975 II 138 f. Vgl. auch Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671 ff.

²⁰² Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611.

²⁰³ BBl 1975 II 138.

²⁰⁴ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611. Vgl. auch BBl 1975 II 141.

²⁰⁵ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 618. Allerdings wurde vereinzelt angeführt, dass die Verdoppelung eine zu starke Erschwerung sei und damit letztlich finanzstarke Organisationen begünstigt würden. Vgl. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1680.

²⁰⁶ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1675, 1678 und 1683.

h) Umsetzbare Sofortmassnahme

Es wurde auch mehrfach erwähnt, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahl eine pragmatische Sofortmassnahme darstelle, die sich rasch realisieren lasse. Die grundsätzliche Überprüfung und Neuregelung der Volksrechte im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung sollte damit nicht ersetzt werden.²⁰⁷

i) Zusammenspiel Volksrechte in Bund und Kantonen

Mit Blick auf das Zusammenspiel der Volksrechte auf kantonaler und Bundesebene wurde (1975) ferner argumentiert, dass es auf Bundesebene vergleichsweise einfach sei, eine Initiative zu lancieren. „Wenn sich der Aufwand für die Lancierung einer Initiative auf Bundesebene als relativ gering erweist im Verhältnis zur Anstrengung, die auf kantonaler Ebene erforderlich ist, könnten Initianten aus sachfremden Motiven eine zentralistische Lösung anstreben, wo eine föderalistische naheläge.“²⁰⁸

2. Zur Sammelfrist bei Volksinitiativen

Die Einführung einer Sammelfrist für Volksinitiativen war heftig umstritten. Es wurden einerseits grundsätzliche Argumente für und gegen eine Frist vorgebracht. Die Diskussionen drehten sich aber auch um die angemessene Länge einer Sammelfrist. Die Frist sollte nicht so kurz sein, dass eine Verfassungsinitiative praktisch unmöglich zustande kommen konnte bzw. nur noch „grosse und wohlorganisierte Gruppen, beispielsweise Gewerkschaften“ vom Initiativrecht Gebrauch machen konnten.²⁰⁹ Auch die Dauer des Stimmrechtsbescheinigungsverfahrens war zu berücksichtigen.²¹⁰ Gleichzeitig sollte die Frist nicht so lang sein, dass sie ohne jegliche Wirkung bleibt. Mit der Einigung auf 18 Monate war eine Dauer gefunden worden, die sowohl bei einer Unterschriftenzahl von 50 000 als auch bei 100 000 angemessen erschien.²¹¹

Die Gründe für die Einführung einer Sammelfrist für Verfassungsinitiativen lassen sich wie folgt zusammenfassen:²¹²

a) Aktueller Impuls aus dem Volk

Die Initiative sollte von einem „Impuls aus dem Volk getragen“ sein.²¹³ Dies wäre nicht mehr der Fall, wenn die Unterschriften über mehrere Jahre hinweg zusammengetragen würden. Das mit der Initiative vorgebrachte Begehren sollte von den unterzeichnenden Stimmberechtigten ungefähr „gleichzeitig“ gestellt werden, so dass der Vorstoss noch aktuell sei.²¹⁴

b) Echte Willensbekundung der Unterschreibenden

Die unterzeichnenden Stimmberechtigten sollten nicht zu lange an ihre Unterschrift gebunden werden. Wenn eine Unterschriftensammlung über mehrere Jahre erfolge, sei eine „echte Willensbekundung der Unterschreibenden“ nicht mehr gewährleistet. Nach vier oder fünf Jahren würde eine stimmberechtigte Person vielleicht nicht mehr unterzeichnen.²¹⁵

²⁰⁷ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611

²⁰⁸ BBl 1975 II 139. Vgl. auch Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671 f.

²⁰⁹ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 5; Amtl. Bull. StR 1976, S. 537.

²¹⁰ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 70; Amtl. Bull. StR, 1976, S. 526. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission des Nationalrates sah vor, die Frist auf 300 Tage festzusetzen und eine Nachfrist von 30 Tagen vorzusehen, während derer Unterschriften, die zum Zeitpunkt des Fristablaufs von den Gemeinden noch nicht an die Initianten zurück gegeben worden waren, wurde allerdings nicht übernommen. Vgl. Amtl. Bull. NR 1976, S. 69 und 75. Der Bundesrat hielt eine Frist von 12 Monaten für die Unterschriftensammlung einschliesslich Bescheinigung für zu knapp und befürwortete eine 15- oder 18-monatige Frist. Vgl. Amtl. Bull. StR, 1976, S. 517.

²¹¹ Amtl. Bull. StR, 1976, S. 537. Das Problem, dass bei der Beratung der Fristen das künftige Quorum noch nicht bekannt war, wurde verschiedentlich angesprochen. Vgl. etwa Amtl. Bull. NR, 1976, S. 47 und Amtl. Bull. StR, 1976, S. 516.

²¹² Vgl. zum Folgenden auch *Amstad* 1978, S. 108.

²¹³ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 3 und 72; Amtl. Bull. StR, 1976, S. 515 und 537.

²¹⁴ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 3 und 6.

²¹⁵ Amtl. Bull. StR, 1976, S. 516 und 537.

c) Planbarkeit der behördlichen Tätigkeiten

Eine klare Frist trägt zur Planbarkeit der behördlichen Tätigkeiten bei. Die politische Planung sei erheblich einfacher, wenn nach einer bestimmten Frist klar sei, ob eine angemeldete und veröffentlichte Volksinitiative zustande kommt oder nicht.²¹⁶

3. Zur Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden

Die Argumentationslinie zur Erhöhung der Unterschriftenzahl für Referendumsbegehren verlief grösstenteils analog zur Argumentation für die Erhöhung der Unterschriftenzahl für Verfassungsinitiativen.²¹⁷ So wurde etwa auch angeführt, dass sich die Verhältnisse seit 1879 grundlegend geändert hätten. Damals (1879) hätten 30 000 Unterschriften 4,7 Prozent der Stimmberechtigten entsprochen; demgegenüber seien es heute (1975) nur noch 0,8 Prozent.²¹⁸

Ein Unterschied bestand allerdings darin, dass das Argument der starken Zunahme von Initiativen nicht auf die Referenden übertragen werden konnte. Es wurde also weniger mit der Häufung der Referenden argumentiert, als vielmehr mit der zunehmenden Belastung des vorparlamentarischen Verfahrens bzw. des parlamentarischen Verfahrens durch die Referendumsdrohung.²¹⁹

Dem Unterschied zu den Verfassungsinitiativen, bei denen von einer Initiativenflut gesprochen wurde, sollte durch eine „zurückhaltendere Erhöhung“ der Unterschriftenzahl von 30 000 auf 50 000 Rechnung getragen werden.²²⁰

4. Zur Sammelfrist bei fakultativen Referenden

Der Bundesrat schlug als Referendumsfrist ohne längere Begründung die bereits geltenden 90 Tage vor.²²¹ Zwar diskutierte der Nationalrat 1976 über eine Erhöhung der Frist auf 120 Tage. Der entsprechende Antrag wurde damit begründet, dass angesichts des Desinteresses der Stimmberechtigten für politische Belange und der zunehmenden Komplexität der Vorlagen mehr Zeit für die Unterschriftensammlung benötigt werde.²²² Dem Antrag wurde keine Folge geleistet. Die vom Parlament verabschiedeten Vorlagen sollten nicht allzu lange anhängig bleiben. Es sollte möglichst rasch Klarheit darüber herrschen, ob die Vorlagen in Kraft treten können.²²³ Im Ständerat wurde die 90-Tage-Frist diskussionslos beschlossen.²²⁴

²¹⁶ Amtl. Bull. NR, 1976, S. 70 und 537.

²¹⁷ Vgl. Anhang (VIII) D 1 hiavor.

²¹⁸ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 611.

²¹⁹ BBl 1975 II 135 f.; Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1672.

²²⁰ Amtl. Bull. StR, 1975, S. 612.

²²¹ Vgl. BBl 1975 I 1344.

²²² Amtl. Bull. NR, 1976, S. 10 und 45 ff.

²²³ Vgl. Amtl. Bull. NR, 1976, S. 47 f.

²²⁴ Amtl. Bull. StR, 1976, S. 532.

E. Argumente aus der Volksrechtsreform 1995 bis 2003

1. Zur Unterschriftenzahl bei Volksinitiativen

a) *Zunahme der Anzahl stimmberechtigter Personen*

Die 1995 vorgeschlagene Verdoppelung der Unterschriftenzahlen für die Volksinitiative auf Total- und Teilrevision der Bundesverfassung von jeweils 100 000 auf 200 000 Unterschriften begründete der Bundesrat u.a. mit der Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten.²²⁵ Dies stiess in der Vernehmlassung auf heftige Kritik. Es wurde befürchtet, dass sich eine Verdoppelung zugunsten finanzstarker und gut organisierter Unternehmen und Interessengruppen bzw. zulasten finanzschwacher, insbesondere ideell ausgerichteter Gruppierungen auswirken könnte.²²⁶

Als Reaktion auf die Kritik aus der Vernehmlassung sah der Bundesrat 1996 sodann eine gemässigte Erhöhung der Unterschriftenzahlen von jeweils 100 000 auf 150 000 vor. Immer noch begründete er diese mit der stark gewachsenen Anzahl stimmberechtigter Personen.²²⁷

b) *Entwicklung der Kommunikationstechniken (Vereinfachung der Unterschriftensammlung)*

Der Bundesrat brachte 1995 und 1996 ausserdem die Entwicklung der Kommunikationstechniken als Argument für die Verdoppelung der Unterschriften vor.²²⁸ Durch die verbesserten Kommunikationsmittel, die den Initiantinnen und Initianten zur Verfügung stünden, sei es erheblich leichter geworden, die erforderlichen Unterschriften zu sammeln, was sich in der Erhöhung der Zahl der zustande gekommenen Begehren manifestiere. Dabei werde nicht verkannt, dass mit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe das Unterschriftensammeln teilweise schwieriger geworden sei.²²⁹

Diesem Argument hielt die SPK-S im Bericht zur pa. Iv. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte entgegen, dass die Versendung von Unterschriftenbögen via Internet bisher wenig Erfolg hatte. Gründe wurden einerseits in der geringen Verbreitung des Internets bzw. in der grundsätzlichen Untauglichkeit des Mediums, zu Unterschriftensammlungen beizutragen, gesehen.²³⁰

c) *Gleichgewicht zwischen direkter und repräsentativer Demokratie*

Eine Erhöhung der Unterschriftenzahl sollte nach dem Bundesrat 1996 auch einer Verlagerung des Gleichgewichts zwischen direktdemokratischen und repräsentativen Elementen entgegenwirken.²³¹ Es sollte verhindert werden, dass die zunehmende Nutzung bzw. die mit der Zeit immer einfacher werdende Nutzung direktdemokratischer Instrumente die repräsentativ-demokratischen Elemente des Staatssystems überlagert. Als potentiell Indiz für diese Verlagerung wurde die sinkende Wahlbeteiligung angeführt.²³²

d) *Kosten einer Volksabstimmung*

1996 argumentierte der Bundesrat auch mit den Kosten einer Volksabstimmung bzw. dem damit verbundenen Aufwand auf Behördenseite. Diese liessen sich nur rechtfertigen, wenn eine „gewisse Anzahl Stimmberechtigter das Anliegen unterstützen.“²³³

Zu einem anderen Schluss kam die SPK-S im Bericht zur pa. Iv. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte. Die zunehmende Zahl von Volksabstimmungen sei nicht allein auf die zunehmende Nut-

²²⁵ Erläuterungen VE 1995, S. 215.

²²⁶ BBl 1997 I 450.

²²⁷ BBl 1997 I 448 f.

²²⁸ Erläuterungen VE 1995, S. 215.

²²⁹ BBl 1997 I 449; vgl. auch BBl 2001 6085.

²³⁰ BBl 2001 4817.

²³¹ BBl 1997 I 449.

²³² BBl 1997 I 449.

²³³ BBl 1997 I 449.

zung der Volksinitiative und des fakultativen Referendums zurück zu führen. Die meisten Volksabstimmungen (45 % laut einer Untersuchung von Sciarini/Trechsel für die Zeit zwischen 1947 und 1995) seien auf ein obligatorisches Referendum zurück zu führen.²³⁴ Je rund ein Viertel der Abstimmungen in diesem Zeitraum war durch ein fakultatives Referendum (26 %) bzw. eine Volksinitiative (28 %) ausgelöst worden.²³⁵ Obwohl die Zahl der Stimmberechtigten sich im Untersuchungszeitraum stark veränderte und der „Preis“ für das fakultative Referendum (trotz Erhöhung der Unterschriftenzahl 1977) sank, blieb die Zahl der ergriffenen Referenden im Verhältnis zur Anzahl der verabschiedeten Vorlagen nach Sciarini/Trechsel stabil.²³⁶

In seiner Stellungnahme zum Bericht der SPK-S stimmte der Bundesrat diesem Argument teilweise zu. Nur die Hälfte der stärkeren Beanspruchung der Stimmberechtigten sei auf die Volksrechte zurück zu führen. Die andere Hälfte sei durch die Zunahme obligatorischer Referenden durch Behördenvorlagen bedingt.²³⁷

e) *Notwendiges Korrelat zur vorgesehenen Ausweitung der Volksrechte*

1996 sah der Bundesrat die Erhöhung der Unterschriftenzahlen auch als Korrelat für die mit den Volksrechtsreformvorschlägen verbundene Ausweitung der Volksrechte.²³⁸

f) *Befürchtung einer Stärkung der Verbände bei Erhöhung der Unterschriftenzahl (Erschwerung der Unterschriftensammlung)*

Im Bericht zur pa. Iv. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte führte die SPK-S aus, dass sie eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen nicht für geeignet halte, um eine Reduktion der Volksbegehren herbei zu führen.²³⁹ Zwar sei seit den 1970er Jahren eine markante Zunahme lancierter Volksinitiativen festzustellen. Allerdings sei der Erfolg von Unterschriftensammlungen nicht mehr so sicher. Seit 1977 sei jede dritte Initiative an der Unterschriftenzahl gescheitert - insbesondere die politischen Parteien hätten Mühe, eine Volksinitiative zustande zu bringen.²⁴⁰

Von den im Zeitraum von 1977 bis 2000 zustande gekommenen Volksinitiativen hätten 25 % das Quorum nur knapp, d.h. mit einer Sicherheitsmarge von weniger als 10 % erreicht. Ein Grossteil dieser knappen Initiativen (18 von 26) stammte von Bundesratsparteien. Viele der von den Parteien in diesem Zeitraum lancierten Initiativen seien aber bereits an der Unterschriftenhürde gescheitert.²⁴¹ Initiativen mit einer Unterschriftenzahl von über 140 000 seien nur von Ad hoc-Komitees oder Verbänden eingereicht worden. Es wurde deshalb befürchtet, dass eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen dazu führen würde, dass Initiativen sich zu einem Verbandsrecht entwickeln würden.²⁴²

Die Schwierigkeiten bei Unterschriftensammlungen hätten zugenommen und würden durch die demografische Entwicklung nicht wettgemacht. Aus Sicht der angehörten Experten aus der Praxis wurden insbesondere die fehlenden öffentlichen Orte zum Sammeln von Unterschriften, mangelnde Erfolgsaussichten für Mailings und Inserate bei ad-hoc Komitees, keine Erleichterung durch das Internet, die mit der Unterschriftensammlung einhergehenden Kosten sowie die Konkurrenzierung der Politik durch kommerzielle Freizeitangebote angeführt.²⁴³

²³⁴ BBI 2001 4814.

²³⁵ Sciarini/Trechsel 1996, S. 12.

²³⁶ In zwei Legislaturperioden (1975-1979 und 1987-1991) stieg der Prozentsatz um je über 10 %. Vgl. Sciarini/Trechsel 1996, S. 14 f.

²³⁷ BBI 2001 6085.

²³⁸ BBI 1997 I 449.

²³⁹ BBI 2001 4811.

²⁴⁰ BBI 2001 4815.

²⁴¹ BBI 2001 4815.

²⁴² BBI 2001 4815. Die SPK-S stützt ihre Aussagen auf ein Papier der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei vom 28. Mai 2000 ab.

²⁴³ BBI 2001 4817 f. Als Betrag wurden CHF 5. — pro Unterschrift genannt.

2. Zur Sammelfrist bei Volksinitiativen

Die SPK-S ging davon aus, dass die vorgeschlagene Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen von 18 auf 12 Monate keine Auswirkungen auf die Zahl der Initiativen haben würde. Die Verkürzung der Sammelfrist könne durch organisatorische Massnahmen seitens der Initianten aufgefangen werden. Ausserdem sei eine lange Sammelfrist auch nachteilig, da sie sich auf die Motivation der Initianten niederschlagen könne.²⁴⁴

Der Ständerat lehnte die von seiner SPK beantragte Verkürzung der Sammelfrist von 18 auf 12 Monate ab.²⁴⁵ Eine solche Verkürzung würde Ad-hoc-Komitees vor Probleme stellen.²⁴⁶ Ausserdem schien es für den Ständerat angesichts der Erfahrungen mit der Reform der Volksrechte im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung klar zu sein, dass die gesamte Vorlage gefährdet würde, wenn am Quorum oder an den Fristen etwas geändert würde.²⁴⁷

3. Zur Unterschriftenzahl bei fakultativen Referenden

a) Zunahme der Anzahl stimmberechtigter Personen

Die geforderte Verdoppelung der Anzahl Unterschriften für fakultative Referenden begründete der Bundesrat mit der Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten.²⁴⁸ Die SPK-S hielt eine Erhöhung des Quorums für fakultative Referenden 2001 dagegen nicht für notwendig, da die Zahl der fakultativen Referenden im Verhältnis zur Zahl der referendumspflichtigen Vorlagen nicht zugenommen habe. Die Zunahme der ergriffenen fakultativen Referenden hänge vielmehr mit der Zunahme der verabschiedeten Vorlagen zusammen.²⁴⁹ Ausserdem tragen nach Ansicht der Kommission andere Faktoren, wie das wirtschaftliche und politische Umfeld zur Zahl der Referenden bei.²⁵⁰

b) Verschiebung der Nutzung der Volksrechte weg vom „bremsenden“ Referendum

Anders als bei der Erhöhung der Unterschriftenzahl für Volksinitiativen, bei der der Bundesrat von der ursprünglich vorgeschlagenen Verdoppelung auf 200 000 absah und stattdessen eine moderatere Erhöhung auf 150 000 vorschlug, hielt der Bundesrat 1996 an der Verdoppelung für fakultative Referenden fest. Mit dieser Massnahme und mit der neu zu schaffenden Allgemeinen Volksinitiative die zum gleichen Preis (nämlich 100 000 Unterschriften) zu haben war, beabsichtigte der Bundesrat eine Verschiebung in der Nutzung der direktdemokratischen Instrumente herbei zu führen. Die Veto-Funktionen im System der Volksrechte sollten zugunsten der Initiativfunktionen abgebaut werden.²⁵¹ Damit sollte die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Bundesbehörden gestärkt werden.

Mit einer analogen Argumentation begründete der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur pa. Iv. der SPK-S den Eventualantrag, für den Fall, dass die Sammelfrist bei Volksinitiativen von 18 auf 12 Monate gekürzt werden sollte, die Unterschriftenzahl für fakultative Referenden von 50 000 auf 70 000 zu erhöhen. Er befürchtete bei einer Erschwerung des Initiativrechts nämlich eine Verlagerung der Volksrechte auf die bremsenden Elemente.²⁵²

c) Gegenargument: Verhindern von „unheiligen Allianzen“

Die SPK-S führte 2001 auch die Befürchtung, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahlen insbesondere bei fakultativen Referenden zur Bildung von „unheiligen Allianzen“ beitragen könnte, als Argu-

²⁴⁴ BBI 2001 4820.

²⁴⁵ Amtl. Bull. StR, 2001, S. 494.

²⁴⁶ Amtl. Bull. StR, 2001, S. 488.

²⁴⁷ Amtl. Bull. StR, 2001, S. 488.

²⁴⁸ BBI 1997 I 448 f.

²⁴⁹ BBI 2001 4813.

²⁵⁰ BBI 2001 4814.

²⁵¹ BBI 1997 I 450.

²⁵² BBI 2011 6086.

ment an.²⁵³ Damit bezog sich die SPK-S auf den Umstand, dass Referendumskomitees immer weniger von einer einzigen Gruppierung getragen wurden. Vielmehr kamen viele fakultative Referenden nur deshalb zustande, weil verschiedene Gruppen Unterschriften gesammelt hatten (Veto-Koalitionen). Gruppen, die ein politisches Anliegen gemeinsam hatten (homogene Veto-Koalitionen), waren aus Sicht der SPK-S dabei weniger problematisch. Befürchtungen hatte die SPK-S dagegen, wenn Gruppen mit verschiedenen politischen Anliegen Unterschriften für fakultative Referenden einreichten (heterogene Veto-Koalitionen). Solche heterogenen Allianzen liessen sich schwieriger in die Konkordanzdemokratie einbinden als homogene Gruppen.²⁵⁴ Seit der Erhöhung des Quorums 1977 habe die Zahl der Referenden, welche durch eine Koalition verschiedener Vetogruppen zustande kamen, deutlich zugenommen. 25 der 57 seit 1977 zustande gekommenen Referenden seien auf Koalitionen zurück zu führen. 16 der 25 Koalitionen seien heterogen zusammengesetzt gewesen, hält die Kommission fest.²⁵⁵

²⁵³ BBl 2001 4815.

²⁵⁴ BBl 2001 4816.

²⁵⁵ BBl 2001 4815 f. Die SPK-S stützt ihre Aussagen auf ein Papier der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei vom 28. Mai 2000 ab. Die Tendenz zu Veto-Koalitionen zeichnet sich nach Wili bereits kurz nach der Erhöhung der Unterschriftenzahlen von 30 000 auf 50 000 ab. Vgl. Wili 1982, S. 66.

F. Studien zu den Wirkungen von Quoren

Verschiedene Studien haben sich mit den Auswirkungen der „Offenheit“ der direktdemokratischen Verfahren in der Schweiz auf die *Nutzungshäufigkeit* befasst. Die jeweilige Ausgangshypothese der verschiedenen Studien lässt sich auf folgenden Nenner bringen: je „offener“ die Initiativ- und Referendumsverfahren ausgestaltet sind, desto häufiger werden sie genutzt.²⁵⁶ Unter „Offenheit“ werden zum Beispiel tiefe Quoren und lange Sammel Fristen verstanden. Die Nutzungshäufigkeit wird anhand der Frequenz der Abstimmungen²⁵⁷ oder der Zahl der Initiativen²⁵⁸ gemessen. Die Ausgangshypothese liess sich in verschiedenen empirischen Analysen der kantonalen Volksrechte allerdings nicht bestätigen.²⁵⁹ Dies steht in einem gewissen Gegensatz zu Untersuchungen zu US-amerikanischen Bundesstaaten. Verschiedene Autoren konstatieren für die USA einen Einfluss der Hürden für die Ergreifung von Volksinitiativen auf deren Inanspruchnahme bzw. auf die Häufigkeit von Volksabstimmungen über Volksinitiativen.²⁶⁰ Eine mögliche Erklärung liefert Eder 2010 in ihrer vergleichenden Analyse. Im Folgenden werden verschiedene Studien, die sich mit der Wirkung von Quoren in den Schweizer Kantonen befasst haben, in chronologischer Reihenfolge zusammen gefasst.

1. Moser 1985 und 1987

Moser 1985 untersucht die kantonalen Volksrechte im Zeitraum von 1980 bis 1984. Er kommt zum Schluss, dass die Hürden der Unterschriftensammlung in den Kantonen „offensichtlich keine oder kaum Auswirkungen auf die Zahl der eingereichten Volksinitiativen“ hatten.²⁶¹ Vielmehr, so Mosers These, sei es den Komitees unabhängig von der Grösse des Potentials an unterzeichnungsberechtigten Stimmberechtigten in der Regel mühelos möglich, das notwendige Quorum zu erreichen, wenn dieses Quorum tief angesetzt sei.²⁶² Wenn das Quorum hoch angesetzt sei, setze die Unterschriftensammlung unabhängig von der Grösse des Elektorats eine effiziente Organisation voraus.²⁶³ In einer Untersuchung von 1987 untersucht Moser auch den Erfolg kantonaler Volksinitiativen in der Volksabstimmung für den Zeitraum von 1980 bis 1986. Dabei stellt er fest, dass Kantone mit hohen Hürden keine niedrigere Zahl von Volksinitiativen haben, diese aber einen höheren Erfolgsgrad aufweisen.²⁶⁴

2. Trechsel 2000

Trechsel 2000 analysiert für den Zeitraum von 1970 bis 1996 die Auswirkungen der Unterschriftenhürden und Sammel Fristen in den Kantonen auf die Referendumsfrequenz bzw. auf die Zahl eingereicherter Volksinitiativen.²⁶⁵ Er kommt zum Schluss: „Ob die Unterschriftenhürden hoch oder tief angesetzt sind, ob die Sammel Fristen knapp oder grosszügig bemessen sind, ob sich die Stimmberechtigten vermehren oder verringern: Das fakultative Gesetzesreferendum greift unabhängig von solchen

²⁵⁶ Vgl. z.B. Barankay et al. 2003, S. 173; Eder 2010, S. 60; Kriesi 1998, S. 95 ff.; Moser 1985, S. 16. Speziell für die deutschen Bundesländer: Meerkamp 2011, S. 424 ff.

²⁵⁷ Vgl. z.B. Eder 2010, S. 123 und 141; Trechsel 2000, S. 63 ff. misst die Abstimmungsfrequenz zur Analyse der Nutzungshäufigkeit fakultativer Referenden.

²⁵⁸ Moser 1985, S. 17. Zur Messung der Nutzungshäufigkeit von Initiativen stellt Trechsel 2000, S. 83 ff. – wie Moser – auf die Zahl der eingereichten Initiativen ab.

²⁵⁹ Vgl. die folgenden Hinweise zu Moser 1985; Moser 1987; Trechsel 2000; Vatter 2002; Barankay et al. 2003 und Eder 2010. Freitag/Stadelmann-Steffen 2007, S. 194 finden hingegen einen Zusammenhang zwischen den Unterschriftenhürden für die Gesetzes- und Verfassungsinitiative bzw. das fakultative Referendum und die Anzahl Abstimmungen in den Kantonen zwischen 2000 und 2003. Die Resultate werden aber nicht näher erörtert. Insbesondere wird nicht untersucht, wie sich die Hürden auf die Zahl der zustande gekommenen Initiativen auswirken.

²⁶⁰ So etwa Banducci 1998, S. 112 ff.; Hug 2004, S. 335 f.; Magleby 1994, S. 225. Vgl. auch Matsusaka 1995, S. 620: Matsusaka untersuchte die Auswirkungen der Verfügbarkeit und Hürden von Volksinitiativen auf die Steuern in US-amerikanischen Bundesstaaten und kam dabei zum Schluss, dass sich Volksinitiativen bei tiefen Hürden auf die Steuern auswirken. Ab einem Quorum von ca. 10 % sind nach Matsusaka allerdings keine Effekte mehr erkennbar.

²⁶¹ Moser 1985, S. 17. So auch bereits Ganguillet 1981, S. 463 f.

²⁶² Moser 1985, S. 20.

²⁶³ Moser 1985, S. 20.

²⁶⁴ Moser 1987, S. 167 und 184 f. Den Erfolgsgrad misst Moser in vier Abstufungen, je nachdem, ob die Initiative in der Volksabstimmung angenommen, vom Parlament (ohne Volksabstimmung) umgesetzt, zugunsten eines anderen Vorhabens zurück gezogen oder ohne jegliche „Gegenleistung“ zurück gezogen wurde. Vgl. Moser 1987, S. 163.

²⁶⁵ Trechsel 2000, S. 63 ff. bzw. 83 ff.

Gegebenheiten.²⁶⁶ Aufgrund der im Untersuchungszeitraum in vier Kantonen (TI, BS, ZG, BE) vorgenommenen Erhöhung der Unterschriftenhürden für fakultative Gesetzesreferenden und der in einem Kanton vorgenommenen Verlängerung der Sammelfrist (GE), geht Trechsel auch der Frage nach, ob diese Veränderungen einen Einfluss auf die Referendumsfrequenz entfalten.²⁶⁷ Die Resultate sind ambivalent: während bspw. nach der Verdoppelung des Quorums in Basel-Stadt eine deutliche Senkung der Abstimmungsfrequenz fest zu stellen war, konnte nach der Verdreifachung des Quorums im Kanton Zug lediglich eine unwesentliche Senkung der Abstimmungsfrequenz fest gestellt werden.²⁶⁸ Nach der Fristverlängerung im Kanton Genf ging die Abstimmungsfrequenz der fakultativen Referenden sogar etwas zurück.²⁶⁹ „Zusammenfassend konnten wir aufweisen, dass die von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Anforderungen an referendumswillige Gruppierungen die unterschiedliche Nutzung dieses Instrumentes nicht genügend zu erklären vermögen.“²⁷⁰ Gleichwohl *können*, so Trechsel, institutionelle Veränderungen innerhalb eines Kantons Wirkungen entfalten.²⁷¹

Zu ähnlichen Resultaten kommt Trechsel auf Basis der Analyse der Gesetzes- und Verfassungsinitiativen in den Kantonen zwischen 1970 und 1996.²⁷² Wie Moser 1985, kommt auch Trechsel 2000 zum Schluss, dass die Öffnung des Systems keinen Einfluss auf die Initiativfrequenz ausübt.²⁷³ Eine zentrale Rolle spielt dagegen die Grösse des Kantons: je bevölkerungsreicher der Kanton, desto grösser sei die Wahrscheinlichkeit, dass dort Volksinitiativen zustande kommen.²⁷⁴ Auch bei den rechtlichen Vorgaben für Volksinitiativen kam es im Untersuchungszeitraum zu Veränderungen.²⁷⁵ Die Effekte sind wiederum je nach Kanton sehr unterschiedlich. So folgte bspw. auf die Verdoppelung der Unterschriftenhürden im Kanton Zürich eine Zunahme der Initiativen, während im Kanton Thurgau im Untersuchungszeitraum nach der Einführung einer Sammelfrist und der Erhöhung des Quorums keine einzige Verfassungsinitiative mehr zustande kam.²⁷⁶ Insgesamt stellt Trechsel fest, dass die Änderung der „Öffnung“ keine einheitlichen Effekte auf die Initiativfrequenz hat. Erleichterungen haben nach Trechsel aber einen insgesamt konsequenteren Einfluss als Systemänderungen, die die Nutzung von Initiativen erschweren.²⁷⁷

3. Vatter 2002

Vatter 2002 untersucht für den Zeitraum von 1980 bis 1997 die rechtlichen Vorschriften und stellt fest, dass diese unerheblich für die Anzahl an Abstimmungen über Volksinitiativen waren.²⁷⁸ Bedeutender sind nach Vatter Konkordanzvariablen. Schwache Regierungskonkordanz in Kombination mit weiteren Faktoren führt zu einer besonders intensiven Nutzung der Volksrechte.²⁷⁹

4. Barankay et al. 2003

Barankay et al. 2003 analysieren dieselbe Datenbasis wie Trechsel 2000, wenn auch mit anderen Methoden.²⁸⁰ Auf Basis von verschiedenen Regressionsanalysen kommen sie zum Schluss, dass die institutionellen Vorgaben kaum Wirkungen auf die Nutzung der Instrumente entfalten.²⁸¹

²⁶⁶ Trechsel 2000, S. 65. Einen leichten Einfluss stellt er dagegen beim Finanzreferendum fest; vgl. Trechsel 2000, S. 65 f.
²⁶⁷ Trechsel 2000, S. 66 ff.
²⁶⁸ Trechsel 2000, S. 68.
²⁶⁹ Trechsel 2000, S. 69.
²⁷⁰ Trechsel 2000, S. 69.
²⁷¹ Trechsel 2000, S. 69.
²⁷² Trechsel 2000, S. 83 ff.
²⁷³ Trechsel 2000, S. 84.
²⁷⁴ Trechsel 2000, S. 84 f. und 89.
²⁷⁵ Trechsel 2000, S. 90, Tabelle 20.
²⁷⁶ Trechsel 2000, S. 92. Gleichzeitig nahm aber die Zahl der Gesetzesinitiativen im Kanton Zug zu.
²⁷⁷ Trechsel 2010, S. 94.
²⁷⁸ Vatter 2002, S. 304 ff.
²⁷⁹ Vatter 2002, S. 329 f.
²⁸⁰ Barankay et al. 2003, S. 170 und 180.
²⁸¹ Barankay et al. 2003, S. 180, 183.

5. Eder 2010

In ihrer Arbeit untersucht Eder 2010 die subnationalen Einheiten in der Schweiz (Kantone), Deutschland (Bundesländer) und den USA (Bundesstaaten). Dabei geht sie der Frage nach, ob die Anwendungshäufigkeit der direktdemokratischen Instrumente durch die institutionellen Regelungen beeinflusst wird.²⁸² Eine regressions-analytische Untersuchung der deutschen Bundesländer für den Zeitraum von 1990 bis 2005 bestätigt gemäss Eder die Hypothese, wonach die Höhe der Hürden einen Einfluss auf die Nutzung der Volksinitiative hat.²⁸³ Für die Berechnung der Nutzungshäufigkeit stellt Eder auf die Zahl der „Volksgesetzgebungsverfahren“ in den Bundesländern ab. Als Kriterium für die Auswahl der Verfahren definierte sie die Einreichung eines Zulassungsantrags, also die erfolgreiche Überwindung der ersten Verfahrensstufe im deutschen dreistufigen Volksgesetzgebungs-System.²⁸⁴ Für die Berechnung des Mobilisierungskoeffizienten stützt sich Eder auf die Quoren und Sammelfristen, die für die zweite Verfahrensstufe gelten.²⁸⁵

In einem weiteren Schritt analysiert Eder die Regeln in den Schweizer Kantonen (mit Ausnahme von Appenzell-Innerrhoden und Glarus) im selben Zeitraum.²⁸⁶ Als Massstab zur Messung der Anwendungshäufigkeit stützt sich Eder auf die Zahl der Abstimmungen über Volksinitiativen im Untersuchungszeitraum.²⁸⁷ Bei der Berechnung des Mobilisierungskoeffizienten ergibt sich die Schwierigkeit, dass einige Kantone für Volksinitiativen keine Sammelfrist kennen (im Untersuchungszeitraum sind dies AR, BL, NW, OW, SH, SZ, UR, VS und ZG). Für diese Kantone nimmt Eder als Mobilisierungskoeffizienten den Wert „0“.²⁸⁸ Insgesamt stellt Eder fest, dass die Mobilisierungskoeffizienten für die Schweizer Kantone relativ niedrig sind und keine Streuung zwischen den einzelnen Kantonen existiert.²⁸⁹ Eder kommt zum Schluss, dass die Unterschriftenzahlen und die Sammelfristen in den Schweizer Kantonen nicht die massgeblichen Einflussfaktoren für die Abstimmungshäufigkeit über Volksinitiativen darstellen.²⁹⁰

Für fakultative Referenden in den Schweizer Kantonen stellt Eder 2010 Untersuchungen auf Basis des sog. „Stutzer-Index“ an.²⁹¹ Eder vergleicht diese Index-Werte mit der Häufigkeit der Abstimmungen über fakultative Referenden und Volksinitiativen. Dabei stellt sie fest, dass einige Kantone mit vielen Abstimmungen eher niedrige Indexwerte aufweisen und umgekehrt.²⁹² Das wäre ein Resultat, das den Erwartungen gerade entgegen läuft: wo die Hürden für Initianten niedriger sind, finden weniger Volksabstimmungen statt. Als Erklärung äussert Eder die Vermutung, dass in Kantonen mit niedrigen Hürden die Referendumsdrohung stärkere Wirkungen entfaltet, und die Behörden damit mehr darauf achten, die Anliegen der Stimmberechtigten schon in der Entwurfserarbeitung zu

²⁸² Eder 2010, S. 62. Sie stützt sich dabei auf den Mobilisierungskoeffizienten nach Moser 1985, S. 16. Dieser setzt das Unterschriftenquorum in Bezug zur Sammelfrist. Er gibt an, welcher Anteil an Unterschriften pro Zeiteinheit gesammelt werden muss. Je tiefer der Koeffizient, desto niedriger die Hürde zur erfolgreichen Ergreifung einer Initiative/eines Referendums.

²⁸³ Eder 2010, S. 116 f. Arnold/Freier 2013 untersuchen die Auswirkungen der Unterschriftenquoren auf die Frequenz von Bürgerbegehren in bayerischen Kommunen und stellen ebenfalls signifikante Auswirkungen fest (vgl. Arnold/Freier 2013, S. 13f. und 21).

²⁸⁴ Eder 2010, S. 105. Zum deutschen dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahren unter Berücksichtigung der Quoren und Fristen für die verschiedenen Stufen vgl. Meerkamp 2011, S. 60 ff. und 388 ff.

²⁸⁵ Eder 2010, S. 109.

²⁸⁶ Eder 2010, S. 119 ff.

²⁸⁷ Eder 2010, S. 123. Die Berechnung der Nutzungshäufigkeit von Volksinitiativen in den Schweizer Kantonen anhand der Anzahl Volksabstimmungen ist nicht ganz präzise. Nicht über jede erfolgreich eingereichte Initiative wird auch tatsächlich abgestimmt. Initiativen entfalten aber auch dann Wirkung, wenn sie vor der Abstimmung zurückgezogen werden. Bei der Analyse fakultativer Referenden stellt Eder auf Abstimmungen über Referenden und Volksinitiativen ab. Auch das verwischt das Resultat, denn die Nutzung eines fakultativen Referendums lässt sich mit dieser Zahl nicht adäquat messen. Die Resultate stimmen aber mit den Resultaten von Trechsel 2000, Vatter 2002 und Barankay et al. 2003 überein.

²⁸⁸ Eder 2010, S. 126 f.

²⁸⁹ Eder 2010, S. 126 f.

²⁹⁰ Eder 2010, S. 128 und 136. Signifikant ist nach Eder – in Übereinstimmung mit den Resultaten von Vatter 2002, S. 327 ff. – dagegen etwa die Bevölkerungszahl, vgl. Eder 2010, S. 135.

²⁹¹ Der Stutzer-Index berücksichtigt Unterschriftenzahl, Sammelfrist und Ausgabenhöhe im Finanzreferendum. Er erlaubt die kombinierte Betrachtung der rechtlichen Vorgaben verschiedener Instrumente. Je höher der Index-Wert, desto niedriger die Hürden für das fakultative Referendum. Vgl. Eder 2010, S. 138 f. bzw. Stutzer 1999.

²⁹² Eder 2010, S. 141.

berücksichtigen.²⁹³ Auch bei der Analyse fakultativer Referenden stellt Eder allerdings neben den Hürden weitere Faktoren, die sich auf die Anwendungshäufigkeit auswirken, so z.B. die Bevölkerungsgrösse, die „postindustrielle Entwicklung“ und unter bestimmten Voraussetzungen die Stärke der Regierungskoalition.²⁹⁴ Letztlich kommt Eder auch für fakultative Referenden zum Schluss, dass „kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den institutionellen Regelungen und der Anzahl der Urnengänge“ festgestellt werden kann.²⁹⁵

In einem dritten Schritt analysiert Eder auch die US-amerikanischen Bundesstaaten.²⁹⁶ Die Nutzungshäufigkeit misst sie anhand der Anzahl Abstimmungen.²⁹⁷ Sie stellt fest, dass der Mobilisierungskoeffizient keinen signifikanten Einfluss auf die Abstimmungshäufigkeit hat.²⁹⁸

Abschliessend vergleicht Eder die Resultate für die untersuchten subnationalen Einheiten in Deutschland, der Schweiz und den USA.²⁹⁹ Der Vergleich der Unterschriftenquoren für Volksinitiativen zeigt, dass das Quorum in der Schweiz relativ niedrig ist. Es bewegt sich im Untersuchungszeitraum, mit Ausnahme von Neuenburg (7 %) zwischen knapp 1 % und 5 %.³⁰⁰ In den US-Bundesstaaten ist das Quorum, mit Ausnahme von Massachusetts und North Dakota (je 3 %) höher (zwischen 5 % und 15 %). Die deutschen Bundesländer kennen Unterschriftenquoren zwischen 3,8 % und 20 %.³⁰¹ Die Hürden sind in Deutschland also erheblich höher als in der Schweiz. Aus diesem Vergleich und den vorangehenden Untersuchungen zieht Eder schliesslich den Schluss, dass Hürden sich auf die Anwendungshäufigkeit auswirken, allerdings nur, wenn die Hürden einen bestimmten Grenzwert übersteigen.³⁰² Die Unterschriftenhürden in den deutschen Bundesländern liegen über diesem Grenzwert; sie wirken sich auf die Nutzungshäufigkeit aus. Die Quoren in den Schweizer Kantonen liegen deutlich darunter; sie haben keine Effekte.³⁰³ Die US-Bundesstaaten schliesslich kommen nahe an den Grenzwert heran, „da der Mobilisierungskoeffizient nicht signifikant ist, das Unterschriftenquorum für sich genommen hingegen schon.“³⁰⁴ Den kritischen Wert, ab dem die Hürden für die Initianten eine hemmende Wirkung entfaltet, verortet Eder im Bereich der Vorgaben in den US-Bundesstaaten.³⁰⁵

²⁹³ Eder 2010, S. 142. Dies entspräche der Funktion des fakultativen Referendums als Element der Verhandlungsdemokratie; vgl. Neidhart 1970, S. 287 ff.

²⁹⁴ Eder 2010, S. 145.

²⁹⁵ Eder 2010, S. 145.

²⁹⁶ Eder 2010, S. 147 ff.

²⁹⁷ Eder 2010, S. 153 ff.

²⁹⁸ Eder 2010, S. 158 f. und 166.

²⁹⁹ Eder 2010, S. 166 ff.

³⁰⁰ Die Zahlen basieren auf einem Mittelwert der Quoren für Verfassungs- und Gesetzesinitiativen, vgl. Eder 2010, S. 127.

³⁰¹ Eder 2010, S. 170.

³⁰² Eder 2010, S. 171. Vgl. auch Eder et al. 2009, S. 626. Zum gleichen Schluss kommt auch eine Analyse der „NZZ in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Demokratie Aarau und dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern; vgl. NZZ vom 29.10.2013, S. 9.

³⁰³ Eder 2010, S. 171.

³⁰⁴ Eder 2010, S. 171 f.

³⁰⁵ Eder 2010, S. 201.

G. Zustände gekommene eidgenössische Volksinitiativen 1978 bis 2013³⁰⁶

Nr.	Eidgenössische Volksinitiative (Eingereicht am...)	A Sammelfrist in Monaten (gerundet)	B gültige Unterschriften
1	'zur Verhinderung missbräuchlicher Preise' (08.06.1979)	9	133 082
2	'für eine Verlängerung der bezahlten Ferien' (08.10.1979)	12	122 888
3	'gegen den Missbrauch des Bankgeheimnisses und der Bankenmacht' (08.10.1979)	12	121 882
4	'gegen den Ausverkauf der Heimat' (26.10.1979)	11	108 210
5	'für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft' (21.01.1980)	15	135 849
6	'Recht auf Leben' (30.07.1980)	18	227 472
7	'zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen' (18.09.1980)	18	164 237
8	'zur Sicherung der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und gegen das Ladensterben' (03.10.1980)	18	112 959
9	'für die Koordination des Schuljahresbeginns' (23.02.1981)	18	104 750
10	Eidgenössische 'Kulturinitiative' (11.08.1981)	18	122 277
11	'für die Abschaffung der Vivisektion' (17.09.1981)	15	151 065
12	'Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht' (26.10.1981)	13	118 586
13	'für eine Zukunft ohne weitere Atomkraftwerke' (11.12.1981)	18	137 453
14	'für eine sichere, sparsame und umweltgerechte Energieversorgung' (11.12.1981)	18	115 191
15	'für Mieterschutz' (27.05.1982)	18	117 919
16	'für eine gesicherte Berufsbildung und Umschulung' (03.06.1982)	16	106 593
17	'für die Rettung des Simmentals vor Nationalstrassen' (01.10.1982)	7	124 738
18	'für eine gerechte Belastung des Schwerverkehrs (Schwerverkehrsabgabe)' (28.10.1982)	14	105 352
19	'betreffend Treibstoffzölle und deren Zweckbindung' (29.10.1982)	4	142 065
20	'zur Herabsetzung des AHV-Rentenalters auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen' (24.02.1983)	18	116 657
21	'für den Ausgleich der kalten Progression' (16.05.1983)	12	114 658
22	'für die Mitsprache des Volkes bei Militärausgaben (Rüstungsreferendum)' (24.05.1983)	18	111 126
23	Eidgenössische 'Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation' (24.05.1983)	18	112 340
24	'zum Schutz der Moore - Rothenthurm-Initiative' (16.09.1983)	6	160 293
25	Eidgenössische 'Konsumentenschutz-Initiative' (02.06.1984)	4	155 610

³⁰⁶

Es werden nur Initiativen mit Sammelbeginn nach dem 1. Juli 1978 (Inkrafttreten BPR) und Einreichung spätestens am 31. Dezember 2013 berücksichtigt. Reihenfolge nach Sammelbeginn.

26	'zur Herabsetzung der Arbeitszeit' (23.08.1984)	11	158 549
27	'zur Rettung unserer Gewässer' (09.10.1984)	16	176 484
28	'pro Tempo 130/100' (15.01.1985)	10	256 207
29	'für ein naturnahes Bauern - gegen Tierfabriken (Kleinbauern-Initiative)' (28.02.1985)	18	126 802
30	'für die Begrenzung der Einwanderung' (10.04.1985)	18	112 977
31	'für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)' (30.04.1985)	8	390 273
32	'zur Förderung des öffentlichen Verkehrs' (24.02.1986)	18	112 318
33	'Stopp dem Beton - für eine Begrenzung des Strassenbaus!' (25.02.1986)	18	111 277
34	'für eine gesunde Krankenversicherung' (17.03.1986)	18	103 575
35	'zur Abschaffung der Schwerverkehrsabgabe' (24.06.1986)	16	112 790
36	'zur Abschaffung der Autobahn-Vignette' (08.07.1986)	17	113 539
37	'für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik' (12.09.1986)	18	111 300
38	'zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)' (30.10.1986)	18	130 175
39	'für ehe- und familiengerechtere Bundessteuern' (27.02.1987)	18	108 543
40	'gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen' (13.04.1987)	18	126 686
41	'Stopp dem Atomkraftwerksbau (Moratorium)' (23.04.1987)	8	135 321
42	'für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon' (02.07.1987)	5	138 836
43	'für ein autobahnfreies Knonauer Amt' (02.07.1987)	5	134 447
44	'für eine freie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil' (02.07.1987)	5	133 061
45	'für einen autobahnfreien Kanton Jura' (02.07.1987)	5	132 564
46	'zur Ueberwachung der Preise und der Kreditzinsen' (28.09.1987)	18	104 028
47	'für den Ausstieg aus der Atomenergie' (01.10.1987)	11	105 812
48	'für eine volle Freizügigkeit in der beruflichen Vorsorge' (07.07.1989)	9	121 699
49	'zur Verminderung der Alkoholprobleme' (11.10.1989)	18	110 648
50	'zur Verminderung der Tabakprobleme' (11.10.1989)	18	115 210
51	'für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft' (26.02.1990)	5	262 435
52	'zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr' (11.05.1990)	12	107 570
53	'für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag ("1. August-Initiative")' (25.10.1990)	18	102 660
54	'zur Abschaffung der Tierversuche' (26.10.1990)	12	134 592
55	'40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär' (14.12.1990)	6	117 989
56	'zum Ausbau von AHV und IV' (30.05.1991)	10	118 264
57	'S.o.S. - Schweiz ohne Schnüffelpolizei' (14.10.1991)	18	105 654
58	'Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft' (06.12.1991)	18	110 928

59	'für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge' (01.06.1992)	1	181 707
60	'für eine vernünftige Asylpolitik' (06.07.1992)	18	118 971
61	'für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik' (24.09.1992)	16	105 680
62	'für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr' (24.09.1992)	16	108 762
63	'Jugend ohne Drogen' (22.07.1993)	7	140 949
64	'zur Abschaffung der direkten Bundessteuer' (03.08.1993)	18	106 419
65	'für unsere Zukunft im Herzen Europas' (03.09.1993)	7	110 703
66	'gegen die illegale Einwanderung' (18.10.1993)	18	105 596
67	'Wohneigentum für alle' (22.10.1993)	16	154 850
68	'zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulationen (Gen-Schutz-Initiative)' (25.10.1993)	17	111 063
69	'zum Schutze des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung [FMF])' (18.01.1994)	14	120 920
70	'EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!' (21.01.1994)	18	101 337
71	'für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe' (17.06.1994)	13	111 306
72	'für eine vernünftige Drogenpolitik' (09.11.1994)	18	107 669
73	'für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)' (21.03.1995)	18	109 713
74	'für einen Solar-Rappen (Solar-Initiative)' (21.03.1995)	18	114 824
75	'für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative)' (21.03.1995)	18	109 829
76	'für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters' (21.06.1995)	7	105 947
77	'für eine Regelung der Zuwanderung' (28.08.1995)	18	121 313
78	'für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)' (20.03.1996)	18	108 841
79	'für eine Flexibilisierung der AHV - gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen' (13.05.1996)	18	143 405
80	'für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann' (22.05.1996)	18	116 636
81	'für eine gesicherte AHV - Energie statt Arbeit besteuern!' (22.05.1996)	18	113 153
82	'gegen eine unfaire Mehrwertsteuer im Sport und im Sozialbereich (Schweizer Sport- und Gemeinnützigkeits-Initiative)' (23.05.1996)	12	165 540
83	'Ja zu Europa!' (30.07.1996)	17	106 442
84	'Keine Wasserflugzeuge auf Schweizer Seen!' (15.10.1996)	18	108 060
85	'Ja zu fairen Mieten' (14.03.1997)	11	113 901
86	'Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (Konstruktives Referendum)' (25.03.1997)	18	123 205

87	'Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung - für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)' (26.03.1997)	18	108 541
88	'für eine freie Arzt- und Spitalwahl' (23.06.1997)	7	134 015
89	'für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)' (05.12.1997)	4	115 684
90	'für tiefere Arzneimittelpreise' (12.12.1997)	4	127 085
91	'für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit - ein Versuch für vier Jahre (Sonntags-Initiative)' (01.05.1998)	15	111 718
92	'für tiefere Spitalkosten' (10.09.1998)	9	106 776
93	'für mehr Verkehrssicherheit durch Tempo 30 innerorts mit Ausnahmen (Strassen für alle)' (16.03.1999)	18	112 395
94	'für eine sichere und gesundheitsfördernde Arzneimittel-Versorgung (Arzneimittel-Initiative)' (21.04.1999)	7	265 804
95	'Gesundheit muss bezahlbar bleiben (Gesundheitsinitiative)' (09.06.1999)	18	108 081
96	'Gleiche Rechte für Behinderte' (14.09.1999)	13	120 455
97	'Für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee' (10.09.1999)	18	110 108
98	'Solidarität schafft Sicherheit: Für einen freiwilligen Zivilen Friedensdienst (ZFD)' (10.09.1999)	18	113 299
99	'MoratoriumPlus - Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)' (28.09.1999)	18	119 828
100	'Strom ohne Atom - Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)' (28.09.1999)	18	117 916
101	'für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)' (26.10.1999)	18	113 032
102	'für eine kürzere Arbeitszeit' (05.11.1999)	18	108 296
103	'für eine Kapitalgewinnsteuer' (05.11.1999)	18	107 704
104	'für Mutter und Kind - für den Schutz des ungeborenen Kindes und für die Hilfe an seine Mutter in Not' (19.11.1999)	18	105 001
105	'für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)' (06.03.2000)	18	124 772
106	'Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter' (03.05.2000)	18	194 390
107	'für eine bessere Rechtsstellung der Tiere (Tier-Initiative)' (17.08.2000)	5	140 708
108	'Ueberschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)' (30.10.2000)	15	125 372
109	'gegen Asylrechtsmissbrauch' (13.11.2000)	18	107 438
110	'Tiere sind keine Sachen!' (16.11.2000)	9	108 526
111	'Avanti - für sichere und leistungsfähige Autobahnen' (28.11.2000)	11	105 024
112	'Postdienste für alle' (26.04.2002)	8	106 234
113	'Nationalbankgewinne für die AHV' (09.10.2002)	18	116 023

114	'Für fairere Kinderzulagen!' (11.04.2003)	17	101 442
115	'Für einen zeitgemässen Tierschutz (Tierschutz - Ja!)' (23.07.2003)	18	117 113
116	<i>'für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft' (18.09.2003)</i>	7	120 824
117	'für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung' (28.07.2004)	18	101 226
118	'Volksouveränität statt Behördenpropaganda' (11.08.2004)	18	106 344
119	'Für eine soziale Einheitskrankenkasse' (09.12.2004)	18	111 154
120	'Ja zur Komplementärmedizin' (15.09.2005)	12	138 724
121	'Rettet den Schweizer Wald' (14.10.2005)	18	115 464
122	'Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten' (03.11.2005)	18	113 049
123	'für demokratische Einbürgerungen' (18.11.2005)	18	100 038
124	'für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz' (13.01.2006)	18	105 994
125	<i>'für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern' (01.03.2006)</i>	18	119 375
126	'für ein flexibles AHV-Alter' (28.03.2006)	10	106 507
127	'Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik - Mehr Wachstum für die Schweiz!' (11.05.2006)	18	118 958
128	'Lebendiges Wasser (Renaturierungs-Initiative)' (03.07.2006)	18	161 836
129	'Gegen Tierquälerei und für einen besseren Rechtsschutz der Tiere (Tierschutzanwalt-Initiative)' (26.07.2007)	18	144 844
130	'für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten' (21.09.2007)	15	109 224
131	'gegen masslosen Bau umwelt- und landschaftsbelastender Anlagen' (18.12.2007)	18	106 098
132	'Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!' (18.12.2007)	18	108 497
133	<i>'für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)' (15.02.2008)</i>	7	210 919
134	<i>'gegen die Abzockerei' (26.02.2008)</i>	16	114 260
135	'für ein gesundes Klima' (29.02.2008)	9	115 689
136	'Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)' (06.05.2008)	18	104 684
137	<i>'Gegen den Bau von Minaretten' (08.07.2008)</i>	14	113 540
138	'Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)' (14.08.2008)	13	109 422
139	'Für menschenfreundlichere Fahrzeuge' (25.08.2008)	18	123 670
140	'für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)' (29.09.2008)	18	142 222
141	'jugend + musik' (18.12.2008)	18	153 626
142	'Eigene vier Wände dank Bausparen' (23.01.2009)	18	120 460

143	'Sicheres Wohnen im Alter' (23.01.2009)	18	111 861
144	'Für den Schutz vor Waffengewalt' (23.02.2009)	18	106 037
145	'Gegen neue Kampfflugzeuge' (08.06.2009)	12	107 787
146	'6 Wochen Ferien für alle' (26.06.2009)	17	107 639
147	'Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)' (11.08.2009)	17	108 579
148	'Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls' (10.09.2009)	17	170 101
149	'Ja zur Hausarztmedizin' (01.04.2010)	6	200 210
150	'Schutz vor Passivrauchen' (18.05.2010)	12	116 290
151	'Für eine starke Post' (02.09.2010)	9	109 825
152	'Für den öffentlichen Verkehr' (06.09.2010)	18	139 653
153	'1:12 - Für gerechte Löhne' (21.03.2011)	18	113 005
154	'Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen' (20.04.2011)	18	111 681
155	'Schutz vor Rasern' (15.06.2011)	14	105 763
156	'Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache - Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung' (04.07.2011)	17	109 597
157	'Volkswahl des Bundesrates' (07.07.2011)	17	108 826
158	'Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen' (12.07.2011)	18	113 011
159	'Neue Arbeitsplätze dank erneuerbaren Energien (Cleantech-Initiative)' (06.09.2011)	18	104 788
160	'Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!' (21.09.2011)	18	118 802
161	'Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht' (05.01.2012)	18	106 995
162	'Stipendieninitiative' (20.01.2012)	18	117 069
163	'Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)' (23.01.2012)	12	112 301
<i>164</i>	<i>'Gegen Masseneinwanderung' (14.02.2012)</i>	<i>7</i>	<i>135 557</i>
165	'Für eine öffentliche Krankenkasse' (23.05.2012)	16	115 841
166	'Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)' (06.09.2012)	18	112 098
167	'Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)' (19.10.2012)	18	103 012
168	'Stopp der Überbevölkerung - zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen' (02.11.2012)	18	119 816
169	'Für Ehe und Familie - gegen die Heiratsstrafe' (05.11.2012)	18	120 161
170	'Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen' (05.11.2012)	18	118 425
171	'Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)' (16.11.2012)	18	107 533
172	'Energie- statt Mehrwertsteuer' (17.12.2012)	18	108 018
173	'Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)' (28.12.2012)	5	155 788

174	'Millionen-Erbenschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)' (15.02.2013)	18	110 205
175	'Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)' (20.03.2013)	18	106 052
176	'Für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung (Stromeffizienz-Initiative)' (15.05.2013)	9	109 420
177	'Pro Service public' (30.05.2013)	15	104 197
178	'Für ein bedingungsloses Grundeinkommen' (04.10.2013)	18	126 408
179	'Schutz vor Sexualisierung in Kindergarten und Primarschule' (17.12.2013)	18	110 040
180	'AHVplus: für eine starke AHV' (17.12.2013)	9	111 683

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die *kursiv* gedruckten Volksinitiativen wurden in der Volksabstimmung angenommen.

Grau schattiert sind Unterschriftenzahlen mit einer Marge von weniger als 10 %.

Die **fett** gedruckten Volksinitiativen sind knapp zustande gekommen (< 10 % Marge bei einer Sammelfrist von 17-18 Monaten). Total: 39.

Schwarz schattiert sind Unterschriftenzahlen von mehr als 150 000.

Dunkelgrau schattiert sind Sammelfristen von weniger als 12 Monaten

H. Volksinitiativen: Durchschnittliche Sammelintensität³⁰⁷

Zeitraum ³⁰⁸	Eingereichte Volksinitiativen					
	Anzahl	Total Sammelmonate ³⁰⁹	Total Unterschriften	Durchschnittliche Sammeldauer in Monaten	Durchschnittliche Unterschriftenzahl pro Initiative	
					total	Pro Monat
1981-1990	47	630	6 325 010	13,4	134 575	10 043
1991-2000	56	821	6 793 555	14,7	121 313	8 253
2001-2010	41	632	5 015 442	15,4	122 328	7 943
2011-2013	28	445	3 196 092	15,9	114 146	7 179

Quelle: eigene Zusammenstellung

³⁰⁷ Vgl. auch Wili 1991, Anhang: Tabelle D.

³⁰⁸ Es wird auf das Datum der Einreichung der Volksinitiative abgestellt.

³⁰⁹ Basis der Berechnungen bilden die in Anhang (VIII) G gerundet angegebenen Sammelmonate.